



COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 23

2012

ISSN 1831-0850

LES ACTIONS STRUCTURELLES DE L'UE
ONT-ELLES CONTRIBUÉ AVEC SUCCÈS
À LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES
ET MILITAIRES?



Rapport spécial n° 23 // 2012

LES ACTIONS STRUCTURELLES DE L'UE ONT-ELLES CONTRIBUÉ AVEC SUCCÈS À LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 23 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-9241-097-1
doi:10.2865/57537

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE

I-IV SYNTHÈSE

1-12 INTRODUCTION

1-3 SITES DE FRICHES DANS L'UE

4-6 INTERVENTIONS DE L'UE DANS LE DOMAINE DE LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES

7-12 COFINANCEMENT DE LA RÉGÉNÉRATION DES FRICHES DANS LE CADRE DES ACTIONS STRUCTURELLES

13-17 ÉTENDUE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

18-58 OBSERVATIONS

18-34 LES PROJETS DE RÉGÉNÉRATION COFINANCÉS PAR L'UE ONT-ILS ATTEINT LEURS OBJECTIFS?

22-25 LES RÉSULTATS DE LA RÉHABILITATION NE SONT PAS TOUJOURS CERTIFIÉS DE MANIÈRE APPROPRIÉE

26-30 LES OBJECTIFS CONCERNANT LES RÉALISATIONS PHYSIQUES ONT ÉTÉ ATTEINTS POUR LA PLUPART DES PROJETS MAIS, DANS DE NOMBREUX CAS, L'OCCUPATION PRÉVUE DES TERRAINS ET DES IMMEUBLES APRÈS LEUR RECONVERSION NE S'EST PAS ENCORE CONCRÉTISÉE

31 LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ONT GÉNÉRÉ MOINS D'EMPLOIS QUE PRÉVU

32-34 TOUS LES PROJETS PRÉSENTAIENT DES CARACTÉRISTIQUES CLÉS INFLUANT DE MANIÈRE POSITIVE SUR LEUR DURABILITÉ

35-45 LE CIBLAGE DU SOUTIEN DE L'UE À LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES REPOSAIT-IL SUR DES CRITÈRES SOLIDES?

37-42 TOUS LES ÉTATS MEMBRES DISPOSENT D'UNE POLITIQUE DE RÉGÉNÉRATION DES FRICHES BASÉE SUR UN CERTAIN NOMBRE DE PRINCIPES RECONNUS ...

43-44 ... MAIS L'ABSENCE DE REGISTRES COMPLETS ET APPROPRIÉS RECENSANT LES FRICHES AINSI QUE LES SITES CONTAMINÉS COMPLIQUE L'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS

45 IL EST POSSIBLE DE FAIRE DAVANTAGE POUR PROMOUVOIR LES MEILLEURES PRATIQUES EN MATIÈRE DE RÉGÉNÉRATION

46-58 LES RÉSULTATS ONT-ILS ÉTÉ OBTENUS AU MOINDRE COÛT POUR LE BUDGET DE L'UE?

48 LES BESOINS RELATIFS AU SOUTIEN PUBLIC, Y COMPRIS LES FONDS DE L'UE, N'ONT PAS TOUJOURS ÉTÉ ÉVALUÉS ET ...

49 ... LORSQU'ELLES SONT EFFECTUÉES, LES ÉVALUATIONS DU DÉFICIT DE FINANCEMENT PRÉSENTENT DES INSUFFISANCES

50-55 LES AUTORITÉS CONNAISSENT LE PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR, MAIS DANS AUCUN CAS LE POLLUEUR N'A EU À SUPPORTER LE COÛT TOTAL DE LA DÉCONTAMINATION

56 LES RÈGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT N'ONT PAS ÉTÉ CORRECTEMENT APPLIQUÉES

57-58 LES POSSIBILITÉS DE RÉCUPÉRER LES AIDES PUBLIQUES DANS LE CAS OÙ LES PROJETS GÉNÈRENT DAVANTAGE DE RECETTES QUE PRÉVU SONT LIMITÉES

59-73 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**59-63 CONCLUSION GÉNÉRALE****64-65 RÉALISATION DES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE RÉGÉNÉRATION DES FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES****66-68 CRITÈRES POUR L'OCTROI DU SOUTIEN DE L'UE À LA RÉGÉNÉRATION DE SITES INDUSTRIELS ET MILITAIRES****69-73 COÛT DES RÉSULTATS OBTENUS**

ANNEXE I — FINANCEMENT DE LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES (PÉRIODES DE PROGRAMMATION 2000-2006 ET 2007-2013)

ANNEXE II — ÉCHANTILLON DES 27 PROJETS AUDITÉS

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Actions structurelles: dans le présent rapport, elles désignent les interventions du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC).

AEE: Agence européenne pour l'environnement. Les membres de l'AEE sont les 27 États membres de l'Union européenne (UE), ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Turquie.

Autorité de gestion: autorité publique ou organisme privé ou public désigné(e) par l'État membre au niveau national, régional ou local pour gérer un programme opérationnel.

Bénéficiaire: personne morale, privée ou publique, bénéficiant d'une aide du FEDER ou du FC afin de régénérer un site de friche. Souvent, le bénéficiaire (parfois également appelé «promoteur» ou encore «développeur» dans le présent rapport) vend ou loue à des investisseurs les parcelles de terre ou les bâtiments après la régénération du site.

Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network (CABERNET): réseau européen d'experts chargé des problèmes posés par la régénération des sites de friches. L'objectif du réseau est d'améliorer la réhabilitation des friches dans le cadre du développement durable, par l'échange d'expériences en provenance de toute l'Europe ainsi que par la fourniture de nouveaux outils, de nouvelles stratégies de gestion et d'un cadre pour les activités de recherche coordonnées. CABERNET était à l'origine soutenu par l'UE au titre du cinquième programme-cadre pour la recherche.

Fonds de cohésion: instrument financier destiné à renforcer la cohésion économique et sociale en finançant des projets dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Fonds européen de développement régional: instrument financier destiné à promouvoir la cohésion économique et sociale entre les régions de l'UE. Les interventions du FEDER sont généralement mises en œuvre au moyen de programmes opérationnels comprenant un grand nombre de projets.

Friche: site altéré par l'utilisation (à des fins industrielles ou militaires dans le cadre du présent rapport) qui en a été faite ou qui a été faite des terrains environnants, qui est à l'abandon ou sous-utilisé et nécessite une intervention pour le remettre en état d'usage. Il peut être contaminé ou non.

Grand projet: projet nécessitant un cofinancement du FEDER ou du FC et dont le coût total excède 50 millions d'euros. De tels projets comprennent généralement de nombreux travaux, activités ou services visant à accomplir une tâche indivisible de nature économique ou technique précise, et dont les objectifs sont clairement définis.

Méthode du déficit de financement: méthode visant à assurer que les projets qui génèrent des recettes ne reçoivent que les ressources publiques nécessaires, de façon à éviter un surfinancement injustifié. La subvention ne peut être supérieure à la différence entre les coûts actualisés et les recettes nettes actualisées générées par le projet.

Network for Industrially Contaminated Land in Europe (NICOLE): forum relatif à la gestion des sites contaminés en Europe. Il vise à promouvoir la coopération entre l'industrie, le milieu universitaire et les fournisseurs de services en matière de développement et d'application de technologies durables pour la gestion des terres contaminées par des activités industrielles et commerciales. NICOLE était à l'origine soutenu par l'UE au titre du quatrième programme-cadre pour la recherche.

Partenariat public-privé: entité conjointe des secteurs public et privé, mise en œuvre pour effectuer les travaux de régénération.

Période de programmation: cadre pluriannuel dans lequel les dépenses relevant des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sont planifiées et exécutées.

PO — Programme opérationnel: programme d'investissements d'un État membre bénéficiant de Fonds structurels approuvé par la Commission, qui se présente comme un ensemble cohérent d'axes prioritaires intégrant des mesures pluriannuelles.

Régénération/réhabilitation/reconversion: dans le présent rapport, la régénération de sites industriels et militaires peut comprendre deux types d'actions, en fonction de l'état du site:

- a) **réhabilitation:** action permettant de stabiliser le terrain et de supprimer, contrôler, contenir ou réduire les produits polluants se trouvant dans le sol, les eaux de surface, les eaux souterraines, la végétation et les immeubles afin qu'un site dégradé ne présente plus de risque important pour les humains ou pour l'environnement, compte tenu de son utilisation actuelle et de son utilisation future autorisée;
- b) **reconversion:** action concernant un site non contaminé, ou la deuxième phase d'un site réhabilité, visant à préparer le terrain et les immeubles à l'utilisation finale prévue. La reconversion peut comprendre la démolition d'anciens immeubles, l'aménagement du paysage, le cloisonnement du terrain et l'installation d'infrastructures de base telles que des services collectifs et des routes, ainsi que, parfois, des travaux de construction.

Site contaminé: site où a été confirmée la présence de substances dangereuses, résultant d'activités humaines, à un niveau tel qu'il en résulte un risque important pour la santé humaine ou l'environnement. Ce risque est évalué en prenant en considération l'utilisation actuelle et l'utilisation future autorisée des terrains. Les catégories les plus fréquentes de sites contaminés sont les friches industrielles et militaires, les décharges et les terres agricoles.

Site vierge: terrain non viabilisé, dans une zone rurale ou urbaine, utilisé à des fins agricoles, d'architecture paysagère ou laissé à l'état naturel.

SYNTHÈSE

I.

Ces dernières décennies, le nombre de sites industriels et militaires dégradés (appelés «friches») est allé croissant. On en compte en Europe entre quelques centaines dans les petits États membres et plusieurs centaines de milliers dans des États membres plus grands, dotés d'un riche passé industriel. Une grande partie de ces friches est contaminée. Les actions structurelles de l'UE soutiennent la régénération et la réutilisation des friches afin de protéger la santé humaine et l'environnement et de limiter l'étalement urbain.

II.

Dans le cadre de son audit, la Cour a évalué si les objectifs des projets avaient été atteints, si le ciblage de l'aide de l'UE reposait sur des critères solides et si les résultats avaient été obtenus au moindre coût pour le budget de l'UE. La Cour a contrôlé directement la performance de 27 projets de régénération et a examiné les outils — qui constituent le cadre des interventions spécifiques cofinancées — utilisés par les États membres pour la régénération des friches.

III.

La Cour est parvenue aux conclusions suivantes:

- a) les résultats des travaux de réhabilitation ne sont pas toujours certifiés de manière appropriée, et les valeurs d'analyse de la contamination des sols varient de manière significative d'un État membre à l'autre. Alors que la plupart des projets ont atteint leurs objectifs en matière de réalisations physiques, dans de nombreux cas, l'activité prévue sur les terrains et dans les bâtiments réhabilités ne s'est pas matérialisée; la création d'emplois a été moins importante que prévue. Ces résultats modestes s'expliquent principalement par deux facteurs: la récession économique et l'absence d'une bonne analyse de marché à l'appui du développement des sites — ou le fait qu'il n'en a pas été tenu compte lorsqu'elle existait. Tous les projets possédaient des caractéristiques essentielles à leur durabilité à plus long terme, mais seuls deux tiers faisaient partie d'un plan de développement intégré;
- b) dans tous les États membres, la politique relative aux friches est principalement mise en œuvre au moyen d'outils de planification locaux, qui encouragent le recours à plusieurs meilleures pratiques clés, comme le fait de privilégier la régénération de sites de friches par rapport au développement de sites vierges, alors que l'utilisation des friches à titre provisoire est rarement encouragée. Cependant, l'absence de registres complets et appropriés relatifs aux friches et couvrant également les sites contaminés complique l'établissement de priorités. Les règlements relatifs aux Fonds structurels ne requièrent pas l'élaboration d'un plan de développement intégré, et la réutilisation de zones de friches en priorité par rapport à l'utilisation de sites vierges n'est pas soutenue de manière adéquate;
- c) les résultats auraient pu être atteints à moindre coût pour les budgets nationaux et celui de l'UE, étant donné que pour neuf projets la subvention n'était pas étayée par une évaluation des recettes ou, lorsqu'une telle évaluation existait, des faiblesses ont été constatées dans la moitié des cas. Les fonds des États membres et de l'UE ont également supporté en partie le coût de la réhabilitation de l'environnement puisque le principe du pollueur-payeur n'a pas été pleinement appliqué et que certaines règles en matière d'aides d'État n'ont pas été respectées. Les dispositions des règlements sur les Fonds structurels et les clauses spécifiques des décisions d'octroi de subvention pour des projets de régénération ne ménagent pas suffisamment de possibilités concernant la récupération du soutien public dans les cas où les projets génèrent davantage de recettes que ce qui était escompté.

SYNTHÈSE

IV.

La Cour formule les recommandations suivantes:

- a) les États membres devraient demander aux promoteurs d'effectuer une analyse de marché et de prendre en considération les options pertinentes concernant le futur usage des friches. Ils devraient exiger que les projets de régénération fassent partie d'un plan de développement intégré et que les résultats de la réhabilitation soient certifiés par une autorité compétente ou un organisme agréé;
- b) les États membres devraient: envisager d'élaborer des stratégies de régénération des sites de friches assorties d'objectifs clairs; éviter l'utilisation de sites vierges à moins que ce ne soit strictement nécessaire et exiger, le cas échéant, l'application de mesures compensatoires; envisager des mesures permettant de gérer les sites problématiques appartenant à des propriétaires privés lorsque ces derniers ne prennent pas les mesures nécessaires; envisager d'utiliser plus fréquemment à titre provisoire les sites régénérés comme espaces verts; créer des registres pour les friches et les sites contaminés reprenant suffisamment d'informations normalisées pour permettre de hiérarchiser les interventions;
- c) les États membres devraient évaluer de manière rigoureuse le déficit de financement de chaque projet. Ils devraient faire en sorte que l'octroi de la subvention de l'UE soit subordonné à l'application du principe du pollueur-payeur. Ils devraient mettre en œuvre les dispositions des régimes d'aides d'État convenus avec la Commission. Les États membres devraient inclure une clause de remboursement dans toutes les décisions d'octroi de subvention concernant des projets de régénération afin de se laisser la possibilité de réévaluer la performance financière des projets à la lumière des évolutions sur une plus longue période (quinze ans, par exemple) et de pouvoir récupérer tout ou partie de la subvention dans le cas où les projets auraient généré davantage de recettes que prévu. Il conviendrait que la Commission effectue un suivi du respect de ces clauses de remboursement;
- d) la Commission devrait proposer, en collaboration avec les États membres et sur la base de données scientifiques et des meilleures pratiques, d'une part, des normes de l'UE relatives à la définition des sites contaminés et à la détermination de l'importance des risques qu'ils présentent pour l'environnement et pour la santé et, d'autre part, une méthodologie permettant de définir des normes de réhabilitation spécifiques aux différents sites en tenant compte de l'utilisation finale prévue. Elle devrait promouvoir l'adoption d'une approche de développement intégrée en requérant que les projets cofinancés relatifs à la régénération de friches fassent partie d'un plan de développement intégré;
- e) la Commission et les États membres devraient soutenir l'application des meilleures pratiques dans le domaine de la régénération des sites de friches et faire primer la régénération de friches sur l'aménagement de sites vierges.



Photo 1 — Travaux de rénovation et de transformation d'une tour emblématique du centre-ville sur le site d'une centrale électrique abandonnée en voie d'être reconvertie en centre artistique et culturel

INTRODUCTION

SITES DE FRICHES DANS L'UE

1. Ces dernières décennies, le nombre de sites industriels et militaires dégradés (appelés «friches») est allé croissant. On en compte en Europe entre quelques centaines dans les petits États membres qui n'ont qu'un faible héritage industriel et plusieurs centaines de milliers dans les États membres plus grands, dotés d'un riche passé industriel¹. Ces sites se situent souvent dans des régions et des zones urbaines connaissant un déclin économique et social. La régénération de friches industrielles et militaires a des répercussions importantes sur le plan environnemental, économique et social.



Photo 2 — Tuyau injectant des produits nettoyants dans le sol pollué d'une aciérie (Dunaújváros, Hongrie)

2. De nombreuses friches sont contaminées, et l'assainissement de cet héritage nécessitera des efforts concertés au cours des décennies à venir. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) estime à 250 000 le nombre de sites contaminés et à 3 millions celui des sites potentiellement contaminés, où un examen s'impose pour établir s'il est nécessaire de procéder à une réhabilitation. Dans environ 70 % des cas, la contamination est le résultat d'une utilisation militaire ou industrielle².

¹ CABERNET (2006), *Sustainable Brownfield Regeneration* (Régénération durable des friches) (sur la base des données collectées par les États membres entre la fin des années 1990 et le début des années 2000).

² AEE (2007), «Avancées dans la gestion des sites contaminés» (CSI 015). Les autres sources de contamination sont les déchets et les activités agricoles.

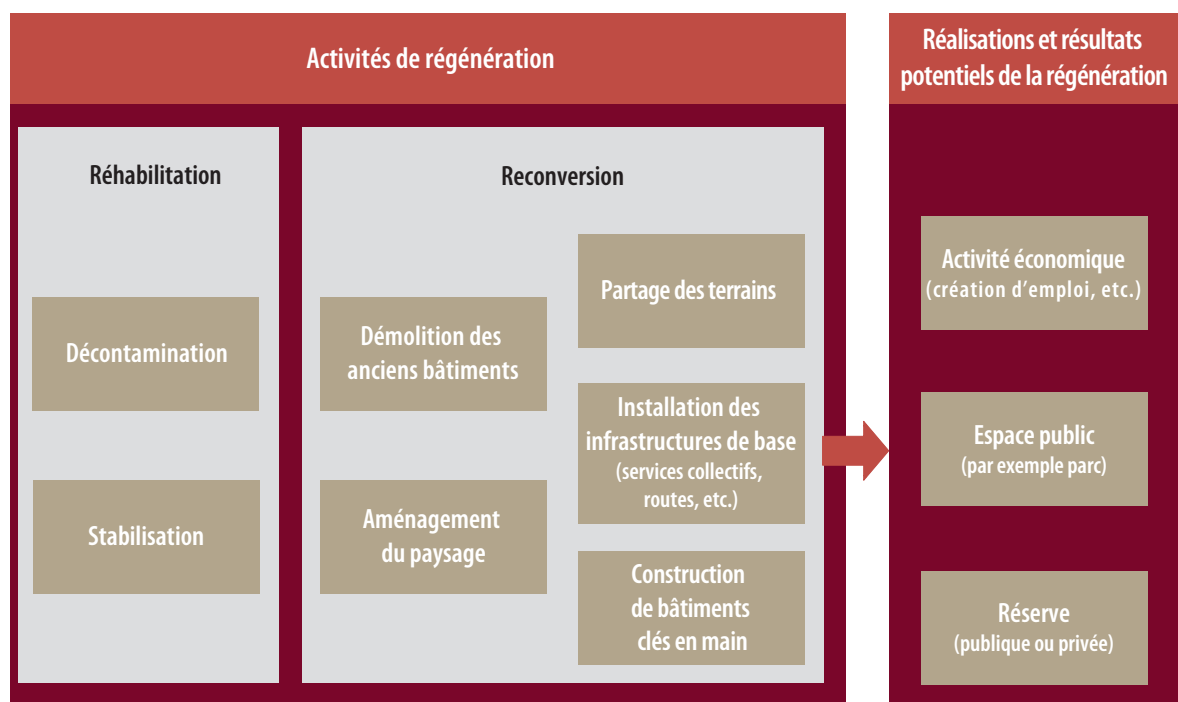
3. La régénération des friches peut déboucher sur plusieurs types de réalisations et résultats: des activités économiques, des espaces publics ou des réserves foncières. Lorsqu'il s'agit d'activités économiques, la reconversion inclut la construction de bâtiments ou vise à préparer les parcelles destinées à être vendues à des investisseurs. Cela peut être effectué par un promoteur privé ou public. Seules les activités économiques sont censées créer de l'emploi (voir **graphique 1**).

INTERVENTIONS DE L'UE DANS LE DOMAINE DE LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES

4. La régénération est abordée dans le cadre de la politique environnementale et du développement spatial dans les États membres.

GRAPHIQUE 1

ACTIVITÉS DE RÉGÉNÉRATION SUR DES SITES INDUSTRIELS ET MILITAIRES — RÉALISATIONS ET RÉSULTATS POTENTIELS



Source: Cour des comptes européenne.

5. Les directives environnementales de l'UE sont particulièrement pertinentes lorsqu'un site est touché par un problème de contamination. Elles se concentrent sur la prévention de la contamination³ ainsi que sur la gestion et le contrôle des eaux de surface et des eaux souterraines⁴.
6. Une approche de développement intégrée et le fait de préférer la réutilisation des friches au développement de sites vierges sont encouragés par la politique de cohésion⁵.



Photo 3 — Préparation de nouvelles structures dans une ancienne centrale électrique (Łódź, Pologne)

³ Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 (JO L 24 du 29.1.2008, p. 8) abrogeant la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 257 du 10.10.1996, p. 26), directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17) et directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56).

⁴ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1) et directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (JO L 372 du 27.12.2006, p. 19).

⁵ Décision 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (JO L 291 du 21.10.2006, p. 11); COM(2004) 60 final — Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain; COM(1999) 344 final — Les fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion — Orientations pour les programmes de la période 2000-2006; orientations de la Commission relatives à l'initiative communautaire URBAN II adoptées le 28 avril 2000.

COFINANCEMENT DE LA RÉGÉNÉRATION DES FRICHES DANS LE CADRE DES ACTIONS STRUCTURELLES

7. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC) peuvent cofinancer la régénération de friches dans les régions éligibles des États membres. Les interventions des deux Fonds seront ci-après désignées par le terme «actions structurelles». Le soutien peut atteindre 85 % des dépenses éligibles pour un projet spécifique⁶.
8. La totalité des fonds alloués à la régénération de friches pour les deux périodes couvertes par l'audit ainsi que les principaux États membres concernés sont présentés au **tableau 1**. Une vue d'ensemble complète par État membre est fournie à l'**annexe I**.
9. Les projets cofinancés ont porté sur différentes activités de régénération:
 - la réhabilitation de terres instables et contaminées (voir **photos 2** et **9**);
 - la reconversion de sites⁷ (voir **photo 7**);
 - ou encore la régénération complète des friches contaminées combinant mesures de réhabilitation et de reconversion (voir **photos 1, 3, 4, 5, 6, 8** et **10**).

⁶ Depuis 2007, les États membres peuvent choisir d'investir une partie des aides reçues au titre des actions structurelles de l'UE dans des fonds renouvelables relevant de l'initiative Jessica, contribuant ainsi à recycler des moyens financiers en vue de stimuler l'investissement dans les zones urbaines d'Europe. Au moment de l'audit, ces fonds n'en étaient qu'à leurs prémices et très peu d'entre eux ciblèrent la régénération de friches.

⁷ Les aménagements de zones résidentielles n'étaient pas éligibles à un soutien financier au titre du FEDER ou du FC pendant les périodes de programmation concernées par l'audit.

TABLEAU 1

FONDS ALLOUÉS À LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES ET PRINCIPAUX ÉTATS MEMBRES CONCERNÉS

| | 2000-2006 | 2007-2013 |
|--------------------------|--------------------------------|---|
| Fonds alloués | 2,3 milliards d'euros | 3,4 milliards d'euros |
| Principaux bénéficiaires | Allemagne, Royaume-Uni, France | Hongrie, République tchèque, Allemagne, Roumanie, Italie, Pologne |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données collectées par la Commission.

10. Les projets cofinancés font partie de programmes opérationnels mis en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée, la Commission étant responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE⁸; en l'occurrence:

- a) la Commission négocie et approuve les programmes présentés par les États membres et alloue les ressources;
- b) les États membres/régions gèrent les programmes, les mettent en œuvre en sélectionnant des projets, qu'ils contrôlent et évaluent;
- c) la Commission est impliquée dans le suivi des programmes, engage et paie les dépenses approuvées et vérifie les systèmes de contrôle.

11. Au cours de la période de programmation 2000-2006, il existait une procédure spécifique pour l'approbation, par la Commission, des projets relevant du Fonds de cohésion et des grands projets relevant du FEDER (projets dont le coût total excédait 50 millions d'euros). Pour la période de programmation 2007-2013, seuls les projets présentant un coût supérieur à 50 millions d'euros doivent être approuvés par la Commission⁹.

12. Deux directions générales (DG) de la Commission jouent un rôle important dans le domaine de la régénération des sites industriels et militaires:

- la DG Politique régionale et urbaine est responsable du budget de l'UE dans le domaine de la politique régionale, dont relève le cofinancement de la régénération des sites militaires et industriels;
- la DG Environnement est responsable de la politique environnementale de l'UE. Elle doit contrôler la mise en œuvre et la réalisation des objectifs spécifiques fixés dans les directives pertinentes; la DG Politique régionale et urbaine la consulte sur la qualité des grands projets et des propositions figurant dans les programmes opérationnels¹⁰.

⁸ Article 17, paragraphe 1, du traité UE et article 317 du TFUE.

⁹ Du 1^{er} janvier 2007 au 25 juin 2010, ce montant s'élevait à 25 millions d'euros pour les projets relatifs à l'environnement.

¹⁰ Pendant la période de programmation 2000-2006, la DG Politique régionale et urbaine a également consulté la DG Environnement en ce qui concerne les demandes de subventions au titre du Fonds de cohésion.

ÉTENDUE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

13. L'objectif principal de l'audit était d'évaluer si les actions structurelles de l'UE ont contribué avec succès à la régénération de friches industrielles et militaires.

14. La Cour a examiné si:

- les projets de régénération cofinancés par l'UE avaient atteint leurs objectifs;
- le ciblage du soutien de l'UE à la régénération de friches industrielles et militaires reposait sur des critères solides;
- les résultats ont été obtenus au moindre coût pour le budget de l'UE.

15. L'audit a été effectué entre mars et décembre 2011 à la Commission et dans les cinq États membres qui représentaient la plus grande part des dépenses liées aux projets financés au cours des périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013, à savoir l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

16. Un échantillon composé de 27 projets financés par le FEDER ou le FC a été examiné, ce qui correspond à un cofinancement de l'UE d'un montant total de 231 millions d'euros (voir **annexe II**):

- sur ces 27 projets, 4 ne comprenaient que des actions de réhabilitation, 6 ne comportaient que des actions de reconversion et 17 concernaient à la fois des actions de réhabilitation et de reconversion;
- la création d'emplois était un objectif pour 23 des 27 projets;
- pour la période 2000-2006, seuls des projets achevés étaient compris dans l'échantillon (22 projets), alors que, pour la période 2007-2013, des projets en cours (5 projets) ont été retenus¹¹;
- dans cet échantillon, 22 projets relevant du FEDER avaient été approuvés par les autorités de gestion au niveau des États membres, et les 5 autres (4 grands projets relevant du FEDER et 1 projet relevant du FC) avaient également été approuvés par la Commission.

¹¹ La mise en œuvre d'un projet nécessite en général plusieurs années. Pour sélectionner des projets achevés, il a donc fallu partir de la période de programmation 2000-2006, pour laquelle l'Allemagne et le Royaume-Uni étaient les principaux bénéficiaires et, à ce titre, ont été sélectionnés pour l'audit.



Photo 4 — Construction de routes et d'installations collectives sur le site d'un ancien terril (Jaworzno, Pologne)

- 17.** La Cour a examiné les dossiers des projets auprès de la Commission, de l'autorité de gestion responsable du programme opérationnel concerné, ainsi qu'au niveau des bénéficiaires. L'équipe d'audit s'est entretenue avec des représentants de la Commission, des autorités régionales et locales chargées du développement spatial ainsi que des organismes privés ou publics responsables de la conception et de la mise en œuvre des projets de réhabilitation et de reconversion sélectionnés.

OBSERVATIONS

LES PROJETS DE RÉGÉNÉRATION COFINANCÉS PAR L'UE ONT-ILS ATTEINT LEURS OBJECTIFS?

- 18.** Les réalisations et résultats de la régénération peuvent être mesurés au moyen, respectivement, d'indicateurs de réalisation, qui reflètent la mise en œuvre des aspects physiques, et d'indicateurs de résultat, censés refléter la mesure dans laquelle le projet a permis de satisfaire les besoins qui avaient été ciblés¹².
- 19.** Parmi les meilleures pratiques généralement reconnues¹³ comme ayant une incidence positive sur la durabilité d'un site régénéré et ses réalisations et résultats à long terme, on compte :
- la certification des travaux de décontamination par une autorité compétente ou un organisme agréé;
 - le respect des règles applicables en matière de planification spatiale dans la région concernée;
 - l'existence d'un plan de développement intégré ciblant les domaines d'activité spécifiques et les petites et moyennes entreprises (PME) correspondant le mieux au contexte socio-économique de la zone, compte tenu des domaines de compétence spécifiques, des aptitudes disponibles et des liens avec les institutions locales universitaires ou de recherche; ce plan devrait également prévoir des aménagements concernant l'habitat, le transport et les loisirs pour augmenter l'attractivité de la zone et stimuler la création d'emplois pour la communauté locale;
 - un niveau de service adapté sur le site (accès routier, transports publics, électricité et eau, services sanitaires, connexion à haut débit, etc.).
- 20.** Les activités de régénération que le promoteur s'est engagé à mener peuvent être considérées comme endogènes parce qu'en principe, elles demeurent dans sa sphère d'influence directe. Cependant, de nombreux autres facteurs, comme les conditions économiques générales¹⁴, influent considérablement sur la réalisation des résultats. Ces facteurs exogènes ne se trouvent pas nécessairement dans la sphère d'influence directe du promoteur.

¹² Les niveaux de concentration des contaminants après la réhabilitation, les hectares de terres régénérées, la surface utile construite par le promoteur, la surface utile construite par les investisseurs après l'achèvement du projet, l'occupation des terrains et des bâtiments aménagés ainsi que le nombre d'emplois assurés par les sociétés présentes sur le site sont autant d'exemples d'indicateurs. *Source*: Documents de travail méthodologiques relatifs aux indicateurs de suivi et d'évaluation établis par la DG Politique régionale et urbaine: «Document de travail n° 3» pour la période de programmation 2000-2006 et «Document de travail n° 2» pour la période de programmation 2007-2013. *RESCUE-Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Regeneration* (Outils administratifs et incitations pour une régénération des friches durable), 5^e programme-cadre de recherche de l'UE, Action 4, juillet 2005.

¹³ Principes préconisés par les chefs de file dans le domaine, c'est-à-dire la Banque mondiale, CABERNET et NICOLE.

¹⁴ Y compris d'autres facteurs relatifs à la région dans laquelle se trouve le site, comme les conditions du marché du travail.

21. S'agissant des projets de l'échantillon, la Cour s'est attachée à déterminer:

- a) si, le cas échéant, les travaux de décontamination avaient été certifiés par une autorité compétente;
- b) si les projets avaient atteint leurs objectifs, notamment en matière de création d'emplois lorsque celle-ci en faisait partie;
- c) si les projets avaient comporté un recours à de meilleures pratiques ayant contribué à la durabilité de leurs résultats.



Photo 5 — Parc municipal sur le site d'une ancienne usine de batteries après réalisation de travaux de décontamination et construction d'installations de loisirs (Marcali, Hongrie)

LES RÉSULTATS DE LA RÉHABILITATION NE SONT PAS TOUJOURS CERTIFIÉS DE MANIÈRE APPROPRIÉE

- 22.** La certification des résultats obtenus en matière de décontamination et de stabilisation des sols est considérée non seulement comme un facteur essentiel pour garantir l'absence de risques pour l'environnement et la santé, notamment à l'égard des investisseurs potentiels, mais fait également partie des meilleures pratiques contribuant à la durabilité du site régénéré.
- 23.** Sur les 21 projets audités qui nécessitaient des travaux de réhabilitation, ces derniers étaient achevés dans 17 cas au moment de l'audit:
- pour neuf d'entre eux, les travaux avaient été supervisés ou certifiés par l'autorité compétente dans le domaine de l'environnement ou des mines de la région concernée;
 - les huit autres projets n'ont fait l'objet d'aucune supervision ou certification par une telle autorité.
- 24.** Le recensement des sites contaminés, la fixation des objectifs en matière de réhabilitation ainsi que le suivi sont gérés au niveau des États membres. Il existe d'importantes différences entre les valeurs nationales d'analyse de la pollution des sols¹⁵, notamment s'agissant du niveau et du nombre de contaminants contrôlés. Il n'existe pas de normes à l'échelle de l'UE permettant d'établir si un site présente un risque important pour la santé humaine, pour les sols ou pour l'eau. Les États membres visités ont recours à des méthodes qui leur sont propres pour établir les valeurs d'assainissement à atteindre, et il n'existe, au niveau de l'UE, ni méthodologie normalisée, ni procédure concernant les contrôles visant à s'assurer de la bonne réalisation des travaux d'assainissement.
- 25.** La proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols¹⁶, présentée par la Commission, dispose que les États membres doivent recenser les sites contaminés sur leur territoire, mettre en place une méthode pour déterminer si un site est contaminé ou non et assurer l'assainissement des sites contaminés¹⁷. Cette proposition fait toujours l'objet de discussions au Conseil. De nombreux experts considèrent qu'il serait bénéfique de procéder à une harmonisation.

¹⁵ Les valeurs d'analyse des sols sont des normes de qualité génériques adoptées dans de nombreux pays pour réglementer la gestion des sols pollués. Elles sont généralement exprimées sous forme de seuils de concentration (mg/kg de poids sec) de contaminants dans les sols au-delà desquels certaines mesures sont recommandées ou imposées. Voir *Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation* (Méthodes de dérivation des valeurs d'analyse des sols en Europe — Examen et évaluation des procédures nationales en vue d'une harmonisation). JRC (Centre commun de recherche) — Rapports scientifiques et techniques, EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ COM(2006) 232 final du 22 septembre 2006 — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE.

¹⁷ Par ailleurs, la version de travail actuelle de la proposition, telle qu'elle a été modifiée par le groupe de travail «Environnement» du Conseil (document 6124/1/10 REV 1 du 4 mars 2010), habilite la Commission à adopter des actes délégués relatifs aux éléments techniques communs pour l'évaluation des risques associés à la contamination des sols.

LES OBJECTIFS CONCERNANT LES RÉALISATIONS PHYSIQUES ONT ÉTÉ ATTEINTS POUR LA PLUPART DES PROJETS MAIS, DANS DE NOMBREUX CAS, L'OCCUPATION PRÉVUE DES TERRAINS ET DES IMMEUBLES APRÈS LEUR RECONVERSION NE S'EST PAS ENCORE CONCRÉTISÉE

26. Sur les 27 projets examinés dans le cadre de l'audit, 22 étaient achevés. Sur ces 22 projets achevés:

- 18 avaient pleinement atteint leurs objectifs en ce qui concerne la démolition, le nettoyage du terrain, l'aménagement du paysage, l'installation des infrastructures de base et la construction d'immeubles par le promoteur;
- 4 projets avaient atteint entre 90 et 100 % des réalisations attendues.

27. S'agissant des 13 projets audités dans le cadre desquels le promoteur avait l'intention de préparer des terrains pour les revendre à des investisseurs potentiels (voir point 3), le taux moyen de construction de bâtiments industriels et de bureaux sur ces terrains n'atteignait, à la mi-2011, que 25 %¹⁸. Le taux d'occupation de ces immeubles s'élevait à 89 %.

28. Des promoteurs avaient construit des bâtiments clés en main dans le cadre de 5 projets. Le taux moyen d'occupation de ces bâtiments était de 76 %.

29. Dans le cas des aménagements en vue d'une location à tout utilisateur potentiel, le taux d'occupation était moins élevé que pour celui des aménagements sur mesure destinés à un utilisateur final spécifique, comme un projet industriel ou un parc technologique, prévus avant le commencement du projet de régénération. Le premier type d'aménagements est davantage tributaire de la situation économique générale et de la disponibilité de fonds publics (voir **encadré 1** et **photo 6**).

¹⁸ Par ailleurs, le promoteur avait vendu une tranche supplémentaire de 10 % des terrains à céder, mais la construction des bâtiments n'avait pas encore commencé.



Photo 6 — Bureaux clés en main construits sur le site d'une ancienne usine de produits chimiques (Widnes, Royaume-Uni)

ENCADRÉ 1

EXEMPLE D'AMÉNAGEMENT EN VUE D'UNE LOCATION À TOUT UTILISATEUR POTENTIEL

Les travaux sur le site de l'ancien port industriel de Barrow-in-Furness (Royaume-Uni) concernaient la régénération de 23 hectares pour l'aménagement d'une zone industrielle destinée à des PME. Les travaux se sont arrêtés en 2010 en raison d'un manque de fonds nationaux pour achever la construction, lui-même dû à l'absence d'engagement de la part d'un utilisateur final, privé ou public, à visée commerciale ou industrielle. Au moment de la visite d'audit, aucun bâtiment n'avait encore été construit sur le site.

30. S'agissant des projets examinés dans le cadre de l'audit, plusieurs facteurs, dont la récession économique enregistrée depuis 2008, ont contribué à expliquer les taux de construction relativement bas observés sur des terrains aménagés dans des friches industrielles. Ces facteurs comprenaient également:

- l'approbation de plusieurs projets de régénération dépourvus d'une analyse de marché solide permettant de justifier les nouveaux aménagements industriels et développements de bureaux (voir **encadré 2**);
- le manque d'attention porté aux conclusions de l'analyse de marché, lorsqu'elle avait été effectuée, notamment concernant le risque de concurrence entre différents sites dans une même zone ou le caractère inadapté des aménagements par rapport aux caractéristiques socio-économiques locales (voir **encadré 3**).

ENCADRÉ 2

EXEMPLES DE SITES RÉGÉNÉRÉS OÙ L'ACTIVITÉ COMMERCIALE ESCOMPTÉE NE S'EST PAS CONCRÉTISÉE

Sur le site de l'ancienne raffinerie de pétrole de Braunsbedra (Allemagne), où les travaux ont débuté en 2002, la surface acquise par les investisseurs représentait 50 % du total aménagé et, sur le site d'une ancienne usine de métaux (Halle, Allemagne), où les travaux avaient débuté en 2003, cette surface représentait 11 %. Dans les deux cas, au moment de la décision initiale d'octroi d'une subvention, le promoteur avait dû prouver qu'il avait déjà reçu des demandes de la part d'investisseurs correspondant à une part significative de la surface régénérée. Or, bien qu'elle se soit appuyée sur les déclarations du promoteur relatives à de telles demandes, l'autorité de gestion n'avait pas fixé de critères précis permettant de vérifier cette condition préalable.

ENCADRÉ 3

EXEMPLES DE PROJETS TÉMOIGNANT DU MANQUE D'ATTENTION PORTÉ AUX RÉSULTATS DE L'ANALYSE DE MARCHÉ

Le projet concernant l'ancienne usine de métaux de Barnsley (Royaume-Uni) comprenait la construction d'une tour de bureaux de plusieurs étages correspondant à 10 750 m² de surface utile. Le projet a été approuvé en dépit d'une analyse de marché qui soulignait l'absence de marché pour le type de bâtiment proposé. La construction a été achevée à la fin de 2008, mais il a été difficile de louer les espaces de bureaux. En août 2010, le promoteur a vendu le bâtiment à l'autorité locale. En mars 2011, seuls deux des six étages étaient occupés.

S'agissant de l'ancienne aciérie de Dortmund (Allemagne), les travaux comprenaient le développement d'un parc technologique et d'autres infrastructures. Les documents relatifs au projet présentés à l'autorité de gestion et à la Commission pour l'évaluation initiale soulignaient des problèmes tels que la distance le séparant d'une université, la concurrence avec d'autres sites commerciaux de la ville et l'accent essentiellement mis sur les technologies liées à l'information et aux microsystèmes, deux secteurs connaissant une baisse de croissance. Les terrains ont été progressivement aménagés et préparés en vue de la construction entre 2005 et 2008. Toutefois, l'achat et la construction d'immeubles de bureaux n'ont pas progressé aussi rapidement qu'espéré. À la mi-2011, seuls 22 % de la surface disponible avaient été vendus.

LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ONT GÉNÉRÉ MOINS D'EMPLOIS QUE PRÉVU

- 31.** La majorité des projets évalués dans le cadre de l'audit, en l'occurrence 23 sur 27, avaient entre autres pour objectif la création d'emplois; les données y afférentes étaient disponibles pour 10 projets. Au moment de l'audit, le taux de création d'emplois était moins élevé que prévu pour les raisons suivantes:
- la pleine réalisation de l'objectif en matière de création d'emplois s'inscrivait dans une perspective à plus long terme;
 - la construction des immeubles a connu des retards (voir points 20 et 27);
 - l'activité économique développée sur le site présentait une intensité d'emploi plus faible qu'escompté.

TOUS LES PROJETS PRÉSENTAIENT DES CARACTÉRISTIQUES CLÉS INFLUANT DE MANIÈRE POSITIVE SUR LEUR DURABILITÉ

- 32.** Tous les projets de régénération de friches examinés par la Cour présentaient certaines des caractéristiques clés considérées comme étant des meilleures pratiques pour assurer la durabilité des sites et des effets à long terme:
- tous les sites ont été aménagés conformément à l'utilisation des sols prévue dans les documents de planification spatiale et sont adéquatement pourvus en infrastructures en matière de transports, de services sanitaires et de technologies de l'information et de la communication;
 - certains sites ont des emplacements stratégiques et sont desservis par un réseau de transport trimodal (route, rail et voie d'eau);
 - les nouveaux bâtiments sont conformes aux normes environnementales.
- 33.** Dix-huit des 27 projets faisaient partie d'un plan de développement intégré pour la municipalité ou la zone économique en cause. La Cour a constaté que, même dans les cas où une approche intégrée avait été adoptée, les projets examinés n'avaient qu'une incidence modeste en termes d'emploi et d'opportunités de formation pour les communautés locales. Cela s'explique par le fait qu'une part importante des projets sélectionnés pour l'audit étaient orientés vers des activités de haute technologie et visaient un impact municipal et régional plutôt que local. Dans certains États membres, les autorités régionales étaient conscientes du faible impact escompté pour les communautés locales et avaient mis en place des plans pour leur permettre de bénéficier de la régénération, notamment en incluant des espaces publics comme des parcs, des centres culturels et des enceintes sportives et en aidant les habitants à obtenir des emplois moins spécialisés et à développer des activités d'accueil.

34. L'**encadré 4** présente des exemples où les conditions propices à la durabilité ont été particulièrement bien assurées.

¹⁹ Principes préconisés par les chefs de file dans le domaine, c'est-à-dire la Banque mondiale, CABERNET et NICOLE.

LE CIBLAGE DU SOUTIEN DE L'UE À LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES REPOSAIT-IL SUR DES CRITÈRES SOLIDES?

35. Une régénération réussie des friches industrielles et militaires passe par la mise en œuvre d'une stratégie basée sur des principes de planification et une bonne connaissance des problèmes et des menaces d'ordre environnemental, économique et social dont il faut tenir compte afin de pouvoir déterminer un ordre de priorité pour les différentes actions. Les principes de planification les plus importants sont les suivants¹⁹:

- opter de préférence pour une friche plutôt que pour un site vierge;
- utiliser provisoirement les sites régénérés comme espaces verts en attendant d'être fixés sur leur utilisation finale afin d'éviter de reconverter les friches à des fins inappropriées.

ENCADRÉ 4

EXEMPLES OÙ LES CONDITIONS PROPICES À LA DURABILITÉ ONT ÉTÉ PARTICULIÈREMENT BIEN ASSURÉES

L'ancienne aciérie I de Duisburg (Allemagne) a été réhabilitée et équipée d'infrastructures de base afin de pouvoir servir de centre de logistique pour le transport trimodal. À la mi-2011, la zone aménagée était presque entièrement occupée par des entreprises de chargement ou d'entreposage de conteneurs. Le développement du site s'inscrivait dans le cadre d'un pôle d'activités prioritaire (le secteur logistique), sur les berges d'une rivière navigable. Le port participe également à des projets de coopération et de recherche avec des universités et des instituts de recherche dans le domaine de la logistique.

Dans l'ancienne aciérie et fonderie de Plzeň (République tchèque), un hall industriel a été construit grâce à des fonds du FEDER. Le site est dédié à un pôle d'activités spécifique (la métallurgie) pour lequel la municipalité concernée offre d'importants avantages et permet de profiter d'autres investissements, notamment l'extension du réseau routier et des liaisons ferroviaires. Les sociétés présentes sur le site coopèrent étroitement avec un réseau de centres de recherche, de collèges techniques, d'écoles secondaires, ainsi qu'avec un centre de sciences pour enfants.

36. La Cour a examiné si:

- les États membres disposent de stratégies nationales, régionales ou locales pour la régénération de friches, qui reposent sur de bonnes pratiques en matière de planification et sur des registres relatifs aux friches comprenant une description des problèmes et des menaces auxquels sont confrontés ces sites;
- les fonds de l'UE encouragent la mise en œuvre de ces meilleures pratiques.

TOUS LES ÉTATS MEMBRES DISPOSENT D'UNE POLITIQUE DE RÉGÉNÉRATION DES FRICHES BASÉE SUR UN CERTAIN NOMBRE DE PRINCIPES RECONNUS ...

37. Dans tous les États membres visités, la politique de régénération est principalement mise en œuvre au moyen d'outils de planification locaux, qui encouragent le recours à plusieurs principes clés et meilleures pratiques.

38. La régénération de friches de préférence au développement de sites vierges est encouragée en empêchant ou en gênant la réalisation de projets de développement sur des terrains vierges et en rendant les friches disponibles au développement. Différents outils existent à cette fin:

- de nouveaux terrains ne peuvent être mis à disposition dans le cadre de modifications du plan d'occupation des sols que lorsque les zones aménagées par le passé ne peuvent pas être utilisées et que la nécessité de disposer de ces nouveaux terrains peut être démontrée;
- les autorités locales sont habilitées à procéder à des expropriations pour récupérer des friches;
- une autorisation d'urbanisme ou un permis de construire sont requis pour procéder à quelque aménagement que ce soit. Ces autorisations ou permis déterminent les conditions régissant les travaux de reconnaissance à effectuer sur le site et, le cas échéant, la réhabilitation des friches.

39. Les États membres visités dans le cadre de l'audit n'ont que rarement utilisé les sites régénérés comme espaces verts à titre provisoire. Toutefois:

- ce principe a été envisagé par le gouvernement britannique dans ses recommandations de mars 2008²⁰; l'utilisation provisoire des sites de friches comme espaces verts doit être promue lorsque ces sites ne se prêtent pas à d'autres utilisations; cela pourrait ainsi servir à dissiper l'impression de dégradation visuelle et économique que dégagent ces sites;
- en Allemagne, selon le BBSR²¹, les friches devraient plus fréquemment être régénérées en vue d'activités récréatives ou liées à la nature, au moins de manière provisoire, plutôt qu'en vue d'activités économiques; des enquêtes périodiques effectuées par le BBSR indiquent que, malgré la régénération d'une surface significative de friches, la quantité de friches augmente étant donné que le nombre et la surface des sites tombant en ruine sont supérieurs au nombre et à la surface des zones régénérées²².

40. Dans tous les États membres visités, la régénération de friches a souvent été entravée par plusieurs obstacles, à savoir:

- un manque de ressources financières affectant les entités publiques chargées de la réhabilitation ou de la régénération des friches;
- un manque de stratégies régionales basées sur des informations suffisantes, comme des registres recensant les friches existantes, et sur un système encourageant l'utilisation de fonds nationaux et de l'UE pour les sites hautement prioritaires;
- des difficultés à déterminer à qui appartiennent les terres et qui est responsable de leur réhabilitation;
- lorsque les friches appartiennent à des propriétaires privés, les acteurs privés et publics peuvent ne pas avoir les mêmes intérêts concernant la régénération du site.

41. Parmi les cinq États membres visités, il n'y a qu'au Royaume-Uni (Angleterre) que des objectifs quantitatifs relatifs à la surface de friches devant être régénérée ont été définis. Depuis 2000, les règles en matière de planification fixent des objectifs pour la réutilisation des friches en général (17 % des friches de l'époque devaient être réutilisées en 2010) et pour la construction immobilière en particulier (60 % des nouvelles maisons devaient être construites sur des friches en 2008), mais aucune valeur cible n'est définie concernant la réutilisation des friches à des fins industrielles ou commerciales. Ces objectifs ont été largement atteints²³.

²⁰ «Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy», Communities and Local Government (Ministère des communautés et des collectivités territoriales), Londres, 4 mars 2008.

²¹ *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Institut fédéral pour la recherche dans le domaine de la construction, de l'urbanisme et du développement spatial).

²² En Allemagne, les intentions d'utilisation des friches (2006) se répartissent comme suit: utilisation à des fins naturelles 19 %, résidentielles 19 %, industrielles/commerciales 62 %. Selon les chercheurs du BBSR, il serait plus réaliste de les répartir comme suit: utilisation à des fins naturelles 70 %, résidentielles 20 %, industrielles/commerciales 10 %. Fabian Dosch, BBSR-Bonn. Session 14 REFINA Stuttgart 26.4.2007.

²³ Entre 2002 et 2009, la surface de friches en Angleterre a enregistré un recul de 20,4 %, passant de 40 714 à 33 390 hectares. 77 % des maisons ont été construites sur des friches en 2009. Source: *Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region (2002, 2009)* (Évolution par région des terrains aménagés antérieurement et du parc immobilier (2002, 2009)), Homes and Communities Agency.

42. En Allemagne, les règles en matière de planification spatiale et d'environnement ne fixent pas d'objectifs pour la régénération des friches en tant que telle. Néanmoins, la stratégie fédérale relative à la durabilité adoptée en 2002 comprend dans ses objectifs une réduction de la consommation d'espaces vierges, censée passer de 129 hectares par jour au cours de la période 1993-1996 à 30 hectares par jour en 2020. Des statistiques récentes²⁴ montrent un net recul de la consommation de terres depuis 2006. La moyenne observée pour la période 2007-2010 était de 87 hectares par jour.

²⁴ *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012* (Développement durable en Allemagne, Rapport sur les indicateurs 2012), Statistisches Bundesamt (Office fédéral de la statistique), Wiesbaden, 2012.

**... MAIS L'ABSENCE DE REGISTRES COMPLETS ET APPROPRIÉS
RECENSANT LES FRICHES AINSI QUE LES SITES CONTAMINÉS
COMPLIQUE L'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS**

43. Dans les États membres visités, un certain nombre de mesures ont été prises pour établir des registres des friches au niveau local, régional et national. Ces registres fournissent des informations sur la situation des sites de friches, mais ils sont incomplets, ne peuvent pas être comparés entre eux ou ne contiennent pas d'informations appropriées permettant de déterminer un ordre de priorité des interventions publiques favorable à un site plutôt qu'à un autre (voir **encadré 5**).

ENCADRÉ 5

**EXEMPLES DE MESURES PRISES DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS POUR ÉTABLIR
DES REGISTRES RELATIFS AUX FRICHES**

En République tchèque, une base de données nationale relative aux friches a été établie à la suite d'une étude menée en 2005-2007 qui avait permis de recenser 2 355 friches pour une surface totale de 10 326 hectares²⁵. Cependant, cette base de données ne contient que des données sur les sites dont les propriétaires ont accepté de rendre les informations publiques, et elle ne comprend pas les friches situées à Prague. Une autre base de données recense des friches de toutes les régions, mais uniquement celles majoritairement détenues par des municipalités (375 sites).

En Pologne, il n'existe pas de registre national des friches. Certaines informations sont disponibles au niveau régional ou local, mais elles ne sont pas comparables car une méthodologie uniforme de collecte et de présentation des données fait défaut. En 2005, un inventaire pilote des friches a été entrepris dans trois régions, mais l'élaboration d'un inventaire national des friches s'est arrêtée là.

²⁵ Selon des experts, un chiffre plus réaliste de la surface totale de friches en République tchèque se situerait entre 27 000 et 38 000 hectares.

- 44.** L'ensemble des cinq États membres visités collectent des informations sur les sites contaminés et potentiellement contaminés. Toutefois, les registres ne comprennent jamais tous les sites pertinents, et seules la République tchèque et la Hongrie sont en mesure de fournir les informations nécessaires à l'établissement de priorités (voir **encadré 6**).

²⁶ Pour être éligibles, les projets devaient être situés dans une municipalité de plus de 5 000 habitants, couvrir une surface de friches d'au moins 40 hectares et satisfaire à au moins trois des huit critères socio-économiques.

IL EST POSSIBLE DE FAIRE D'AVANTAGE POUR PROMOUVOIR LES MEILLEURES PRATIQUES EN MATIÈRE DE RÉGÉNÉRATION

- 45.** Bien que les règlements sur les Fonds structurels ne définissent pas de règles destinées à promouvoir certaines des meilleures pratiques en matière de régénération des friches, la Cour a constaté que des États membres ont pris quelques initiatives:
- deux États membres accordent une préférence aux sites de friches par rapport aux projets de sites vierges dans le cadre du processus de sélection pour l'octroi de subventions;
 - le programme opérationnel de la Pologne présente l'existence d'un plan de développement intégré de l'espace comme une condition préalable à un financement de l'UE;
 - en Hongrie, la mesure dans laquelle les projets cofinancés de l'échantillon visent à lutter contre l'exclusion sociale et économique représentait un critère spécifique de sélection²⁶.

ENCADRÉ 6

EXEMPLES DE REGISTRES DE SITES CONTAMINÉS OU POTENTIELLEMENT CONTAMINÉS ÉTABLIS DANS LES ÉTATS MEMBRES

En Angleterre et au pays de Galles, l'agence environnementale ne tient qu'un registre des sites spéciaux à risque élevé (33 sites à la mi-2011). Il n'avait pas été actualisé depuis le 31 mars 2007. Les registres relatifs aux autres sites contaminés sont établis par les autorités locales.

En République tchèque, la base de données nationale SEKM²⁷ relative aux sites contaminés et potentiellement contaminés comprend d'anciens sites industriels, militaires et miniers, des décharges, etc. Chaque site se voit accorder un degré de priorité: la priorité maximale est octroyée à des sites qui nécessitent une réhabilitation immédiate (130 sites). Une nouvelle base de données relative aux sites contaminés est en cours d'élaboration et vise à uniformiser les données provenant de sources diverses et à actualiser la base de données existante au niveau national.

En Hongrie, un plan de réhabilitation des sites contaminés existe depuis 1996. Son objectif principal est de déterminer quels sont les sites contaminés et de procéder à leur réhabilitation afin d'éviter que la pollution n'atteigne la nappe phréatique. La mise en œuvre de ce plan est soutenue par un registre des sites contaminés qui présentent un risque pour la qualité de l'eau. Un degré de priorité est attribué à chaque site sur la base de plusieurs critères environnementaux et de santé publique.

²⁷ *Systém evidence kontaminovaných míst* (Système d'enregistrement des sites contaminés).

LES RÉSULTATS ONT-ILS ÉTÉ OBTENUS AU MOINDRE COÛT POUR LE BUDGET DE L'UE?

46. La régénération des friches offre un potentiel de rentabilité et peut donc être effectuée par des investisseurs privés. Lorsque les projets ne sont que peu rentables, il sera nécessaire de partager les risques et les coûts entre le secteur privé et le secteur public, et, en présence de handicaps sévères tels qu'une contamination importante, une mauvaise situation géographique ou un marché de l'immobilier languissant, l'investissement devra être entièrement public. Au moment de fixer le montant de la participation publique qu'il convient d'attribuer aux projets de régénération, il est essentiel de limiter les fonds publics au minimum nécessaire à la mise en œuvre du projet: la contribution publique ne devrait pas excéder le déficit de financement entre le coût de l'investissement et les recettes escomptées²⁸.

47. Pour vérifier si les 27 projets de régénération auraient pu être mis en œuvre à un coût moins élevé, notamment pour le budget de l'UE, la Cour a examiné si:

- le montant de la subvention publique, comprenant la contribution de l'UE, avait été fixé de manière appropriée, en utilisant la méthode du déficit de financement, et si ce dernier avait été évalué de manière satisfaisante;
- la valeur du site comprise dans les coûts du projet arrêtés lors de l'évaluation du déficit de financement tenait compte du principe du pollueur-payeur, selon lequel il incombe aux pollueurs de supporter les coûts de réhabilitation des sites qu'ils ont dégradés;
- les règles applicables en matière d'aides d'État visant à éviter les distorsions de concurrence avaient été respectées;
- la décision d'octroi de la subvention prévoyait un mécanisme de remboursement applicable dans le cas où le projet permettrait de générer davantage de recettes qu'escompté à la date de l'octroi de la subvention.

²⁸ Les coûts et les recettes sont actualisés pour prendre en compte le temps écoulé entre les différents flux de trésorerie.

LES BESOINS RELATIFS AU SOUTIEN PUBLIC, Y COMPRIS LES FONDS DE L'UE, N'ONT PAS TOUJOURS ÉTÉ ÉVALUÉS ET ...

- 48.** Sur les 27 projets examinés dans le cadre de l'audit:
- 15 projets ont donné lieu à une évaluation du déficit de financement par le bénéficiaire, à la demande de la Commission ou de l'autorité de gestion;
 - 12 projets n'ont fait l'objet d'aucune évaluation du déficit de financement. S'agissant de trois projets, cela était en l'occurrence normal étant donné qu'aucune recette n'était escomptée, soit parce qu'ils ne concernaient que la décontamination du site, soit parce qu'ils avaient pour objectif de créer des parcs et des réserves foncières. Dans ces cas particuliers, le déficit de financement est considéré comme étant de 100 %. Cependant, pour les neuf projets restants, le déficit de financement n'a pas été évalué, alors que les projets généreront des recettes du fait de la vente ou de la location des terrains et des immeubles réhabilités (voir **encadré 7**). Si une analyse du déficit de financement avait été effectuée pour ces neuf cas, la subvention, y compris les fonds de l'UE, aurait été moins élevée.

... LORSQU'ELLES SONT EFFECTUÉES, LES ÉVALUATIONS DU DÉFICIT DE FINANCEMENT PRÉSENTENT DES INSUFFISANCES

- 49.** Dans les cas où le déficit de financement a été évalué, les insuffisances suivantes ont été détectées:
- dans trois cas où le projet cofinancé spécifique portait sur une partie d'un site de friches plus grand, bien que les infrastructures de base du site entier aient été cofinancées dans le cadre d'actions structurelles (soit dans le cadre d'un projet différent au cours de la même période de programmation (2000-2006) soit au cours de la période de programmation précédente (1994-1999)), les recettes générées, pour le développeur, par le site pris dans sa totalité n'ont pas été prises en considération dans l'évaluation du déficit de financement (voir **encadré 8**);
 - dans cinq cas où le coût du terrain était inclus dans les coûts déclarés²⁹, soit il n'existait pas de certificat d'évaluation indépendant établissant la valeur marchande du terrain, soit il n'était pas possible d'établir laquelle de ces deux données (prix d'achat ou valeur marchande) était la moins élevée (voir **encadré 9**).

²⁹ Pour pouvoir être inclus dans les coûts servant au calcul de la contribution de l'UE, le coût du terrain peut correspondre à 10 % au maximum du coût total du projet, à condition qu'il existe un lien direct entre l'achat du terrain et les objectifs du projet cofinancé et qu'une certification ait été obtenue auprès d'un expert qualifié indépendant ou d'un organisme officiel agréé confirmant que le prix d'achat n'est pas supérieur à la valeur marchande. Voir règlement (CE) n° 448/2004 de la Commission du 10 mars 2004 modifiant le règlement (CE) n° 1685/2000 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels et abrogeant le règlement (CE) n° 1145/2003 (JO L 72 du 11.3.2004, p. 66).

ENCADRÉ 7

EXEMPLES DE PROJETS FINANCÉS INTÉGRALEMENT PAR DES FONDS PUBLICS ET SUSCEPTIBLES DE GÉNÉRER DES RECETTES, MAIS POUR LESQUELS LE DÉFICIT DE FINANCEMENT N'A PAS ÉTÉ ÉVALUÉ

S'agissant d'une réserve foncière publique à Halton (Royaume-Uni), l'autorité locale avait pour projet de construire un entrepôt devant fonctionner aux conditions du marché et susceptible de générer des recettes. Le coût de l'aménagement (acquisition du terrain et aménagement du paysage) a été entièrement financé par des fonds publics, dont 29 % provenant du FEDER. Toutefois, aucune analyse du déficit de financement prenant en compte les revenus escomptés n'a été effectuée.

L'aménagement du site d'un ancien projet de centrale nucléaire à Arneburg (Allemagne) (voir *photo 7*) est susceptible de générer des revenus pour le propriétaire privé du terrain, parce que le site présente l'avantage de proposer des infrastructures de transport trimodal, ce qui le rend attrayant pour certaines industries. Toutefois, aucune évaluation du déficit de financement n'a été effectuée pour ce projet.

ENCADRÉ 8

EXEMPLE OÙ L'ANALYSE DU DÉFICIT DE FINANCEMENT NE CONCERNAIT QU'UNE PARTIE DU SITE

L'ancienne mine/cokerie de Sheffield (Royaume-Uni) est aménagée par phases. Le soutien relevant du FEDER a été octroyé au cours de la période 2000-2006 pour la deuxième phase du développement du site qui visait à construire plusieurs immeubles industriels et immeubles de bureaux. L'évaluation du déficit de financement permettant de justifier cette subvention du FEDER s'est limitée aux coûts et aux recettes de cette deuxième phase. Elle n'a pas pris en compte les recettes générées par ailleurs par le site dans son ensemble.

ENCADRÉ 9

EXEMPLES OÙ LE COÛT DU TERRAIN IMPUTÉ AU PROJET N'ÉTAIT PAS ÉTAYÉ PAR UN CERTIFICAT D'ÉVALUATION INDÉPENDANT

Pour l'ancienne mine à ciel ouvert de Rotherham (Royaume-Uni), où le développement a pris la forme d'un partenariat public-privé, la seule contribution du partenaire privé était le terrain. La valeur du terrain, évaluée à 6,7 millions de livres sterling, était comprise dans les coûts éligibles en vue de l'octroi d'une subvention dans le cadre du FEDER. Pourtant, cette valeur excédait de 3,4 millions de livres sterling la valeur marchande établie par un expert agréé.

Quant à une ancienne aciérie de Dortmund (Allemagne), le prix payé par le promoteur pour acquérir le terrain était inclus dans le coût du projet. Toutefois, au moment de l'octroi du cofinancement au titre du FEDER, ce prix n'avait pas été comparé à la valeur marchande établie par un expert indépendant ou un organisme agréé. Ce n'est que plus tard, en 2006, que l'autorité locale, qui était l'un des partenaires au développement, a élaboré un rapport pour confirmer que le prix d'acquisition correspondait à la valeur marchande. Cependant, dans cette évaluation, la valeur marchande appliquée au mètre carré était plus élevée que les prix de référence officiels pour d'autres parcelles de la même zone et elle a été appliquée à une surface de 82 hectares, alors que seuls 40 hectares devaient être mis à disposition pour la construction (le reste du site devait être utilisé comme espace vert).

LES AUTORITÉS CONNAISSENT LE PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR, MAIS DANS AUCUN CAS LE POLLUEUR N'A EU À SUPPORTER LE COÛT TOTAL DE LA DÉCONTAMINATION

- 50.** Le traité³⁰ établit que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est fondée sur le principe selon lequel le pollueur doit payer pour tout dommage environnemental qu'il cause. Dans tous les États membres visités, le principe du pollueur-payeur a été inclus dans les principes fondamentaux du droit environnemental depuis les années 1990. Il prévoit que les pollueurs, ainsi que les propriétaires fonciers et leurs locataires, qui sont tenus de prévenir les dommages causés aux terres de leur propriété, endossent la responsabilité des dommages causés. Ainsi, les subventions publiques ne devraient cofinancer le coût de la réhabilitation des terrains que lorsque tous les moyens légaux de faire appliquer le principe du pollueur-payeur ont été employés, de manière à ce que l'argent public ne soit utilisé qu'en dernier recours.
- 51.** La majorité des terres polluées dont la réhabilitation fait intervenir les fonds de l'UE et d'autres fonds publics sont le résultat des activités industrielles et militaires intenses qu'a connues l'Europe par le passé. Dans la plupart des cas les plus graves, l'application du principe du pollueur-payeur est une gageure. Il est souvent impossible d'exiger de l'entité initialement responsable de la pollution de prendre en charge le coût de la réhabilitation étant donné que, dans de nombreux cas, le pollueur historique n'existe plus, que l'entreprise en question appartenait à l'État, ou encore que le site a été vendu à un propriétaire privé à des conditions spécifiques³¹.
- 52.** Dans l'échantillon de projets soutenus par le FEDER et examinés dans le cadre de l'audit, 21 projets comportaient des travaux de réhabilitation. Pour aucun de ces projets, l'entité responsable de la pollution initiale n'avait pris en charge la totalité des coûts de réhabilitation:
- 13 sites avaient été pollués par des entreprises privées, mais le principe du pollueur-payeur n'avait été que partiellement appliqué;
 - dans six cas, les sites avaient été pollués par des entreprises gérées par l'État et le nouveau propriétaire avait accepté de réhabiliter les terrains à l'aide de fonds publics;
 - pour les deux autres sites, l'État a endossé la pleine responsabilité pour la réhabilitation des sites où la pollution avait été causée par des entreprises gérées par l'État.

³⁰ Article 191, paragraphe 2, du TFUE.

³¹ Ces conditions comprennent généralement des dérogations concernant la responsabilité relative à la réhabilitation des terres polluées.

- 53.** Il est fréquent que, lorsque des terrains pollués sont vendus à un développeur, une réduction du prix d'achat soit accordée afin de compenser les travaux nécessaires pour rendre le terrain utilisable. Toutefois, même lorsque de telles réductions ont été accordées, les développeurs cherchent parfois à obtenir des subventions publiques pour financer les travaux de réhabilitation effectivement entrepris. Dans de telles circonstances, lorsque les développeurs bénéficient à la fois de réductions du prix d'achat et de subventions pour effectuer les travaux de réhabilitation, le risque d'un double financement par les fonds publics existe. Les autorités publiques doivent être vigilantes concernant ce risque.
- 54.** Dans ce contexte, les accords entre vendeur et développeur sont très complexes et, s'agissant des questions de réhabilitation, peuvent comprendre des réductions, des subventions et des accords détaillés concernant la détermination de la responsabilité relative au nettoyage environnemental. Une évaluation complète de ces accords du point de vue de la bonne gestion financière représente un défi considérable en soi, notamment la détermination de la mesure dans laquelle les fonds de l'UE ont peut-être permis de financer des travaux de réhabilitation pour lesquels le développeur avait déjà reçu une compensation par ailleurs. Plusieurs facteurs accentuent cette difficulté, à savoir :
- l'absence d'évaluations fiables des terrains, ce qui génère des incertitudes concernant les évaluations du prix de marché et la valeur réelle des réductions octroyées dans le cadre des accords de vente des terrains;
 - le niveau de détail insuffisant des évaluations de la nature des problèmes de pollution sur un site, entraînant une sous-estimation des coûts de réhabilitation (voir **encadré 10**);
 - le manque de transparence qui affecte les accords relatifs aux transactions foncières s'agissant de l'étendue de la responsabilité des différentes parties en matière de réhabilitation.

ENCADRÉ 10

EXEMPLES OÙ LES COÛTS DE RÉHABILITATION ONT ÉTÉ SOUS-ESTIMÉS ET OÙ LES FONDS DE L'UE ET D'AUTRES FONDS PUBLICS ONT PERMIS DE COMPLÉTER LE FINANCEMENT

S'agissant de l'ancienne aciérie de Dortmund (Allemagne), une agence publique a acheté des terrains contaminés à l'entité pollueuse, une société privée. Les coûts de la réhabilitation étaient estimés à l'époque à 58 millions d'euros, et le vendeur avait accepté d'accorder une réduction du prix à hauteur de la moitié de ce montant (29 millions d'euros) en échange de l'extinction de sa responsabilité en matière de nettoyage du site. Le coût final de la réhabilitation s'est élevé à 74,8 millions d'euros (16,8 millions d'euros de plus que le montant à partir duquel la réduction avait été calculée). Cette augmentation du coût a été absorbée par l'agence publique à l'aide d'une subvention de 25 % provenant du FEDER. En l'occurrence, l'entité pollueuse n'a pris à sa charge que 29 millions d'euros, alors que le coût total de la réhabilitation s'élevait à 74,8 millions d'euros.

Pour l'ancienne aciérie de Barnsley (Royaume-Uni), les coûts de décontamination avaient été initialement sous-estimés, en conséquence de quoi l'autorité de gestion a approuvé une augmentation de 15 % du coût total et l'augmentation correspondante de la subvention du FEDER.

- 55.** Du fait de contextes aussi complexes, il n'existe pas de base claire, dans le cadre de certains projets audités, permettant d'établir le coût des terrains et des anciens immeubles. Ainsi, une surestimation des besoins de fonds publics ne peut pas être exclue. Étant donné que ce type d'activités est éligible à un cofinancement provenant du FEDER, avec des taux de subvention pouvant aller jusqu'à 85 %, cette situation est problématique aussi bien pour les fonds de l'UE que pour les fonds nationaux.

LES RÈGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT N'ONT PAS ÉTÉ CORRECTEMENT APPLIQUÉES

- 56.** La Commission et les États membres étaient convenus de règles spécifiques en matière d'aides d'État en ce qui concerne 16 projets. Ces règles n'ont pas été pleinement appliquées dans 8 cas (voir **encadré 11**).

LES POSSIBILITÉS DE RÉCUPÉRER LES AIDES PUBLIQUES DANS LE CAS OÙ LES PROJETS GÉNÈRENT DAVANTAGE DE RECETTES QUE PRÉVU SONT LIMITÉES

- 57.** Les projets de régénération peuvent engendrer des recettes résultant de la vente ou de la location de biens. Le montant de la contribution publique devrait dans ces cas-là être déterminé avant la décision d'octroi de la contribution sur la base d'une estimation des recettes et des coûts sur une période de vingt ans³² (voir point 46). Lorsqu'un projet de régénération a été mené à bien, les recettes et les coûts réels peuvent différer des estimations initiales. Si le calcul de la contribution publique devait être révisé rétrospectivement en prenant en considération les recettes et les coûts réels, il pourrait être conclu que le projet aurait dû recevoir une subvention moins élevée et, partant, avoir pour conséquence un remboursement de tout ou partie de la subvention. Bien que les règlements relatifs aux Fonds structurels n'imposent pas de réévaluer le déficit de financement en se fondant sur les données réelles, certains États membres ont choisi d'insérer une clause de remboursement dans les décisions d'octroi de subvention. Ce fut le cas pour 8 des 15 projets pour lesquels le déficit de financement a été évalué (voir point 48). En Allemagne, la réévaluation prend en considération les recettes générées dans les 15 années suivant l'achèvement du projet.
- 58.** Lorsqu'il n'est pas possible d'estimer les recettes à l'avance ou lorsqu'aucune recette n'est attendue, une disposition des règlements relatifs aux Fonds structurels permet aux autorités de gestion de demander le remboursement des recettes générées jusqu'à la clôture du programme opérationnel, pour la période 2000-2006, ou dans un délai de cinq ans après l'achèvement du projet, pour la période 2007-2013³³. Cependant, étant donné que les projets de régénération n'arrivent à maturité que dans une perspective de long terme, la période de cinq ans actuellement prise en considération pour évaluer ce type de recettes n'est pas assez longue.

³² *Guide to Cost benefit Analysis of Investment Projects* (Guide de l'analyse coûts/avantages des projets d'investissement), Commission européenne, DG Politique régionale et urbaine, juillet 2008.

³³ Voir règle d'éligibilité n° 2 du règlement (CE) n° 448/2004 et article 55, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

EXEMPLES OÙ LES RÈGLES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT N'ONT PAS ÉTÉ RESPECTÉES

Les règles relatives aux aides d'État au Royaume-Uni³⁴ prévoient que, lorsque le propriétaire du terrain est également le promoteur du projet, les profits réalisés par le promoteur doivent être exclus du calcul des aides financières publiques³⁵. Toutefois, cette règle n'a pas été respectée pour l'ancienne usine chimique de Widnes (Royaume-Uni) et l'ancienne mine de charbon/cokerie de Sheffield (Royaume-Uni), et une indemnité de profit pour le promoteur a été incluse dans le calcul. À l'époque, cette manière de procéder a été considérée comme acceptable par l'agence régionale de développement, mais le pourcentage correspondant au profit n'avait pas été évalué par un expert agréé, comme le requiert le régime d'aides d'État applicable.

En ce qui concerne l'ancienne mine à ciel ouvert de Rotherham (Royaume-Uni), le site a été régénéré par un partenariat public-privé. La contribution du partenaire privé, qui consistait en des terrains, a été évaluée à 30 % du coût total du projet, et les travaux de régénération, à la charge du partenaire public, ont été estimés à 70 %. Toutefois, à la vente des terrains, 70 % du produit de la vente ont été alloués au partenaire privé et 30 % au partenaire public. Cette situation avantageait le propriétaire privé, ce qui n'était pas conforme au régime relatif aux aides d'État applicable.



Photo 7 — Usine de cellulose sur le site d'un ancien projet de centrale nucléaire (Arneburg, Allemagne)

S'agissant de l'ancien projet de centrale nucléaire d'Arneburg (Allemagne) (voir **photo 7**), le promoteur (une municipalité) a financé la régénération d'un terrain appartenant à un groupe privé, avec pour objectif d'attirer des investisseurs industriels sur le site. Le propriétaire avait acquis les terres en 1993 et avait effectué des travaux de démolition. Après l'approbation du projet de régénération, le propriétaire a vendu les terrains à un prix nettement plus élevé que leur prix d'acquisition initiale. Selon les dispositions du régime d'aides d'État applicable³⁶, le contrat entre le promoteur et le propriétaire aurait dû prévoir que les bénéfices générés par la vente des terrains soient transférés à la municipalité.

³⁴ N 747/A/99 — Soutien à des projets de réhabilitation menés en coopération (1): soutien en ce qui concerne la promotion spéculative (SG (2001) D/286569).

³⁵ Dans certains cas, le profit est évalué à hauteur de 15 % de la valeur de vente des bâtiments auxquels on ajoute 10 % de la valeur de vente des lots de terrain.

³⁶ Aide d'État N 644 A/B/2002, approuvée par la Commission européenne le 9 juillet 2003, qui reprend les règles établies dans le *Rahmenplan 31* (cadre de référence 31) (notamment au point 7 de la partie II).



Photo 8 — Démolition et rénovation de bâtiments dans une centrale électrique abandonnée, transformée en centre artistique et culturel (Łódź, Pologne)

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSION GÉNÉRALE

59. Le problème de la pollution des sites industriels et militaires reste un défi considérable pour de nombreux États membres. Les travaux d'assainissement liés à cette pollution historique et la régénération de ces sites devront probablement être financés par des fonds publics. Pour de nombreux États membres, les actions structurelles ont constitué une source de financement déterminante en la matière.
60. Les projets bénéficiant d'un soutien de l'UE livrent généralement les infrastructures conformément aux prévisions. Toutefois, les avancées sur de nombreux sites sont plus lentes que prévu, et la création d'emplois est moins importante qu'escomptée.
61. Si le principe du pollueur-payeur est bien compris, ce sont souvent les autorités publiques, en raison de difficultés pratiques, qui finissent par financer une part significative des travaux de réhabilitation à l'aide de fonds relevant des actions structurelles de l'UE; le pollueur n'a pris en charge la totalité des travaux de réhabilitation dans aucun des cas examinés par la Cour dans le cadre de son audit.
62. Les évaluations du déficit de financement, lorsqu'elles sont effectuées, ne sont en général pas assez fiables, et les décisions d'octroi de subvention ne contiennent pas toujours de clauses de remboursement.
63. Bien que certaines bonnes pratiques et bons principes soient observés dans le cadre des activités de régénération dans les États membres, l'absence d'informations détaillées sur l'étendue des problèmes sur le terrain signifie que l'établissement d'un ordre de priorité favorable aux sites qui ont le plus besoin d'attention pourrait être amélioré.



Photo 9 — Baril de billes en plastique utilisées pour l'extraction d'agents polluants présents dans le sol d'un site contaminé (Dunaújváros, Hongrie)

RÉALISATION DES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE RÉGÉNÉRATION DES FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES

- 64.** La plupart des projets ont atteint leurs objectifs relatifs aux réalisations physiques. Toutefois, les résultats des travaux de réhabilitation ne sont pas toujours certifiés de manière appropriée, et les valeurs d'analyse de la pollution des sols varient sensiblement d'un État membre à l'autre. La Commission a proposé une directive définissant un cadre pour la protection des sols (voir points 22 à 25).
- 65.** Au moment de l'audit, la plupart des projets avaient obtenu des résultats modestes en termes d'activité économique et d'emploi. La récession économique a eu une incidence sur les résultats obtenus, et le recours aux analyses de marché à l'appui du développement cofinancé s'est avéré insuffisant. Les meilleurs résultats ont pu être observés sur des sites où la régénération a eu lieu dans le contexte d'un plan de développement intégré clair et sur mesure reprenant la plupart des meilleures pratiques généralement admises en matière de régénération (voir points 26 à 34).

RECOMMANDATION 1

Il conviendrait que les États membres:

- a) exigent que les projets de régénération de friches fassent partie d'un plan de développement intégré pour la municipalité ou la zone concernée;
- b) demandent aux promoteurs d'effectuer une analyse de marché et de prendre en considération les options pertinentes concernant le futur usage possible des friches, sur la base d'un plan de développement intégré;
- c) s'assurent que les résultats de la réhabilitation des sites sont certifiés par une autorité compétente ou un organisme agréé.

Il conviendrait que la Commission:

- a) propose, en coopération avec les États membres et sur la base de données scientifiques et des meilleures pratiques:
 - i) des normes de l'UE relatives à la définition des sites contaminés et à la détermination de l'importance des risques qu'ils présentent pour l'environnement et pour la santé,
 - ii) une méthodologie de l'UE permettant de définir des normes de réhabilitation spécifiques aux sites en tenant compte de l'utilisation finale prévue;
- b) promeuve l'adoption d'une approche de développement intégrée dans le cadre du programme opérationnel, en requérant que les projets cofinancés relatifs à la régénération de zones de friches fassent partie d'un plan de développement intégré.

CRITÈRES POUR L'OCTROI DU SOUTIEN DE L'UE À LA RÉGÉNÉRATION DE SITES INDUSTRIELS ET MILITAIRES

- 66.** La régénération est mise en œuvre dans les États membres conformément à la plupart des meilleures pratiques généralement admises, mais elle est entravée par d'importants obstacles, comme le manque de ressources financières (voir points 37 à 42).
- 67.** Les registres nationaux fournissent des informations sur la situation des friches, mais ils sont incomplets dans tous les États membres visités et ne contiennent que, dans deux cas, des informations appropriées permettant de hiérarchiser les interventions publiques en tenant compte des sites contaminés (voir points 43 et 44).

- 68.** Bien que les règlements relatifs aux Fonds structurels ne prévoient aucune règle spécifique visant à promouvoir certains aspects particuliers des meilleures pratiques en matière de régénération, plusieurs États membres soutiennent une approche de développement intégrée ou le principe selon lequel il est préférable de réutiliser des friches plutôt que de consommer de nouveaux espaces (voir point 45).

RECOMMANDATION 2

Il conviendrait que les États membres:

- a) envisagent d'élaborer des stratégies de régénération de friches assorties d'objectifs clairs;
- b) promeuvent la régénération de friches et évitent l'utilisation de sites vierges à moins que ce ne soit strictement nécessaire et, le cas échéant, exigent l'application de mesures compensatoires;
- c) envisagent des mesures permettant de gérer les sites problématiques appartenant à des propriétaires privés lorsque ces derniers ne prennent pas les mesures nécessaires;
- d) envisagent d'utiliser plus fréquemment à titre provisoire les sites régénérés comme espaces verts;
- e) requièrent des autorités régionales ou locales la tenue de registres des friches et des sites contaminés sous forme standardisée au moins au niveau des États membres de manière à permettre leur consolidation dans un registre national pour faciliter la mise en œuvre d'une politique de régénération et de réhabilitation des friches;
- f) recensent les sites de friches où l'on soupçonne une contamination et classent ces sites en fonction des risques qu'ils présentent pour la santé et l'environnement; ces sites devraient être classés par ordre de priorité pour la réhabilitation afin de faciliter l'élaboration de plans de réhabilitation permettant de contribuer à la protection de la santé et à la réalisation des objectifs environnementaux de l'UE, comme le bon état écologique des masses d'eau requis par la directive-cadre sur l'eau.

Il conviendrait que la Commission et les États membres:

- a) soutiennent l'application de meilleures pratiques dans le développement de parcs technologiques et privilégient la régénération de friches à l'aménagement de sites vierges.

COÛT DES RÉSULTATS OBTENUS

- 69.** Les résultats auraient pu être obtenus à l'aide de fonds de l'UE moins importants, et ce pour plusieurs raisons.
- 70.** Pour les projets générateurs de recettes, la subvention publique n'était pas toujours étayée par une évaluation du déficit de financement, et, lorsqu'elle l'était, des insuffisances ont été observées (voir points 48 et 49).
- 71.** Dans les cas où le déficit de financement a été évalué, la décision d'octroi de la subvention n'était pas toujours assortie d'une clause de remboursement dans l'éventualité où le projet générerait davantage de recettes que prévu et les règlements relatifs aux Fonds structurels n'imposent pas la prévision d'une telle clause. Lorsqu'il n'est pas possible d'estimer les recettes à l'avance ou lorsqu'aucune recette n'est attendue, une disposition des règlements relatifs aux Fonds structurels permet aux autorités de gestion de demander le remboursement des recettes générées. Cependant, étant donné que les projets de régénération n'arrivent à maturité que dans une perspective de long terme, la période de cinq ans actuellement prise en considération pour évaluer ce type de recettes n'est pas assez longue (voir points 57 et 58).
- 72.** Bien que le principe du pollueur-payeur soit inscrit dans les législations des États membres, il n'a pas été pleinement appliqué et les fonds nationaux et de l'UE ont partiellement supporté le coût de la réhabilitation de l'environnement. Les accords entre pollueurs, propriétaires des terrains et développeurs ne sont généralement pas assez transparents, et il n'est pas toujours possible d'établir dans quelle mesure les pollueurs ont réellement supporté le coût des travaux de réhabilitation (voir points 50 à 55).
- 73.** Les règles spécifiques en matière d'aides d'État n'ont pas été pleinement appliquées par les autorités des États membres (voir point 56).

RECOMMANDATION 3

Il conviendrait que les États membres:

- a) évaluent de manière rigoureuse le déficit de financement de chaque projet;
- b) exigent que la mesure dans laquelle le principe du pollueur-payeur peut être appliqué soit examinée de manière explicite pour tous les projets de régénération et que l'octroi de la subvention de l'UE soit subordonné à l'application de ce principe;
- c) mettent en œuvre toutes les dispositions des régimes d'aides d'État convenues avec la Commission;
- d) effectuent des contrôles détaillés pour s'assurer que les subventions accordées pour la réhabilitation ne le soient pas en faveur de sites dont le promoteur a déjà bénéficié de réductions du prix d'achat. Pour ce faire, l'autorité publique devrait disposer d'une évaluation de marché fiable du terrain, d'une évaluation réaliste du coût probable des travaux de réhabilitation et des informations relatives aux conditions d'achat du terrain et aux réductions de prix éventuellement accordées, en toute transparence;
- e) incluent une clause de remboursement dans toutes les décisions d'octroi de subvention pour des projets de régénération afin de permettre, d'une part, une réévaluation de la performance financière des projets à la lumière des développements sur une période plus longue (15 ans, par exemple) et, d'autre part, la récupération de tout ou partie de la subvention dans les cas où les projets ont généré davantage de recettes que prévu. La Commission devrait effectuer un suivi du respect de ces clauses de remboursement.

Il conviendrait que la Commission:

- a) saisisse cette occasion pour définir des principes communs relatifs à l'application du principe du pollueur-payeur dans le cas d'une contamination préalable à l'introduction du principe dans le cadre législatif;
- b) rappelle aux autorités de gestion des États membres leur obligation de déterminer le déficit de financement pour tous les projets susceptibles de générer des recettes, et de respecter toutes les règles applicables en matière d'aides d'État.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Harald NOACK, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 12 décembre 2012.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président



Photo 10 — Terrain préparé en vue de la construction d'une infrastructure routière sur le site d'un ancien terril (Jaworzno, Pologne)

ANNEXE I

FINANCEMENT DE LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES INDUSTRIELLES ET MILITAIRES AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES (PÉRIODES DE PROGRAMMATION 2000-2006¹ ET 2007-2013)

| Actions structurelles 2000-2006: régénération de sites industriels et militaires | | | | Actions structurelles 2007-2013: régénération de sites industriels et militaires | | | |
|--|------|---------------------------|--------------|--|------|---------------------------|--------------|
| État membre | Rang | Montant alloué (en euros) | % | État membre | Rang | Montant alloué (en euros) | % |
| Allemagne | 1 | 645 490 864 | 28,7 | Hongrie | 1 | 475 191 832 | 14,0 |
| Royaume-Uni | 2 | 574 288 905 | 25,5 | République tchèque | 2 | 372 290 509 | 11,0 |
| France | 3 | 195 305 373 | 8,7 | Allemagne | 3 | 335 518 228 | 9,9 |
| Pays-Bas | 4 | 160 821 924 | 7,2 | Roumanie | 4 | 316 430 710 | 9,3 |
| Portugal | 5 | 156 012 908 | 6,9 | Italie | 5 | 298 355 961 | 8,8 |
| Italie | 6 | 143 383 095 | 6,4 | Pologne | 6 | 278 413 953 | 8,2 |
| Belgique | 7 | 65 421 025 | 2,9 | Portugal | 7 | 191 960 262 | 5,7 |
| Grèce | 8 | 55 655 389 | 2,5 | Royaume-Uni | 8 | 178 957 047 | 5,3 |
| Espagne | 9 | 54 873 962 | 2,4 | Espagne | 9 | 177 403 701 | 5,2 |
| République tchèque | 10 | 46 073 161 | 2,0 | Estonie | 10 | 138 045 325 | 4,1 |
| Pologne | 11 | 43 940 360 | 2,0 | Slovénie | 11 | 130 400 000 | 3,8 |
| Hongrie | 12 | 28 773 946 | 1,3 | Bulgarie | 12 | 108 322 014 | 3,2 |
| Finlande | 13 | 18 104 950 | 0,8 | France | 13 | 90 193 437 | 2,7 |
| Coopération interrégionale de l'UE | 14 | 17 035 874 | 0,8 | Belgique | 14 | 62 048 204 | 1,8 |
| Coopération transfrontalière de l'UE | 15 | 13 996 478 | 0,6 | Lettonie | 15 | 49 000 000 | 1,4 |
| Lettonie | 16 | 11 414 454 | 0,5 | Malte | 16 | 48 280 000 | 1,4 |
| Luxembourg | 17 | 10 019 687 | 0,4 | Coopération transfrontalière de l'UE | 17 | 47 801 926 | 1,4 |
| Slovénie | 18 | 2 924 609 | 0,1 | Pays-Bas | 18 | 28 799 000 | 0,8 |
| Malte | 19 | 2 539 367 | 0,1 | Grèce | 19 | 26 295 000 | 0,8 |
| Estonie | 20 | 1 712 389 | 0,1 | Chypre | 20 | 16 150 000 | 0,5 |
| Autriche | 21 | 674 726 | 0,0 | Lituanie | 21 | 14 501 892 | 0,4 |
| | | | | Luxembourg | 22 | 3 786 550 | 0,1 |
| | | | | Finlande | 23 | 2 071 886 | 0,1 |
| TOTAL UE | | 2 248 463 446 | 100,0 | TOTAL UE | | 3 390 217 437 | 100,0 |

¹ Pour la période 2000-2006, les données relatives aux États membres de l'EU-10 datent de l'année 2004 et suivantes.

Source: Données de la DG Politique régionale et urbaine, 31.12.2010.

ÉCHANTILLON DES 27 PROJETS AUDITÉS

| | | | Le projet cofinancé par l'UE a-t-il été achevé? | Cofinancement du FEDER (millions d'euros) | La création d'emplois est-elle un objectif? | Travaux de régénération cofinancés par le FEDER | | | | | | Réalizations visées par la régénération/ utilisation prévue des terrains | | | |
|---------------------------|--|--------------------------|---|---|---|---|------------------------|---|--|---|---------------------------------------|--|--|------------------------------------|------------------------------|
| | | | | | | Décontamination/stabilisation | Aménagement du paysage | Démolition/rénovation des anciens immeubles | Routes, services et autre infrastructure | Cloisonnement du terrain pour la revente ou la location | Construction d'immeubles clés en main | Terrains et immeubles à usage industriel ou commercial | Terrains et immeubles destinés à un usage public | Installations de loisirs publiques | Réserve (publique ou privée) |
| Travaux de réhabilitation | Ancienne mine de traitement d'uranium** | Mydlovary (CZ) | oui | 18,50 | | √ | | √ | | | | | | | √ |
| | Ancienne mine de charbon/déchets chimiques | Berhida-Peremartoni (HU) | | 16,83 | | √ | | | | | | | | | √ |
| | Acierie | Dunaújváros (HU) | oui | 2,93 | oui | √ | | | | | | | | | √ |
| | Ancienne usine d'explosifs | Berhida-Peremartoni (HU) | | 0,06 | oui | √ | | | | | | √ | | | |
| Travaux de réaménagement | Ancienne aciérie et fonderie | Plzeň (CZ) | oui | 1,36 | oui | | | √ | | | | √ | | | |
| | Usine de technologies de l'information | Brno (CZ) | oui | 0,43 | oui | | | √ | | | | √ | | | |
| | Ancienne raffinerie de pétrole | Braunsbedra (DE) | oui | 6,32 | oui | | | √ | √ | √ | | √ | | | |
| | Ancien projet de centrale nucléaire | Arneburg (DE) | oui | 26,58 | oui | | | √ | √ | | | √ | | | |
| | Ancien puits de mine de charbon | Jaworzno (PL) | oui | 3,32 | oui | | √ | | √ | √ | | √ | | | |
| | Réserve foncière publique | Halton (UK) | oui | 2,53 | oui | | √ | | √ | | | √ | | | |

ANNEXE II

| | | | | | Travaux de régénération cofinancés par le FEDER | | | | | | Réalizations visées par la régénération/ utilisation prévue des terrains | | | | | | |
|---|---|------------------------|------|-------|---|---|---|-------------------------------|------------------------|---|--|---|---------------------------------------|--|--|------------------------------------|------------------------------|
| | | | | | Le projet cofinancé par l'UE a-t-il été achevé? | Cofinancement du FEDER (millions d'euros) | La création d'emplois est-elle un objectif? | Décontamination/stabilisation | Aménagement du paysage | Démolition/rénovation des anciens immeubles | Routes, services et autre infrastructure | Cloisonnement du terrain pour la revente ou la location | Construction d'immeubles clés en main | Terrains et immeubles à usage industriel ou commercial | Terrains et immeubles destinés à un usage public | Installations de loisirs publiques | Réserve (publique ou privée) |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Travaux de réhabilitation et de réaménagement | Ancienne aciérie | Halle (DE) | oui | 3,79 | oui | √ | | | √ | | | √ | | | | | |
| | Ancienne mine de charbon/ cokerie III* | Essen (DE) | oui | 2,21 | oui | √ | | √ | √ | √ | | √ | | | | | |
| | Terril | Jaworzno (PL) | | 7,07 | oui | √ | √ | | √ | | | √ | | | | | |
| | Ancien port industriel I | Barrow-in-Furness (UK) | oui | 5,89 | oui | √ | √ | | √ | √ | | √ | | | | | |
| | Ancien port industriel II | Barrow-in-Furness (UK) | oui | 5,79 | oui | √ | √ | | √ | √ | | √ | | | | | |
| | Ancienne aciérie I | Duisburg (DE) | oui | 15,21 | oui | √ | √ | √ | √ | | | √ | | | | | |
| | Ancienne usine à zinc II | Duisburg (DE) | oui | 20,90 | oui | √ | √ | √ | √ | | | √ | | | | | |
| | Ancienne aciérie* | Dortmund (DE) | oui | 30,32 | oui | √ | √ | √ | √ | √ | | √ | | | | | |
| | Ancienne mine de charbon/ cokerie I* | Essen (DE) | oui | 12,79 | oui | √ | √ | √ | √ | | √ | | √ | √ | | | |
| | Ancienne mine de charbon/ cokerie II | Essen (DE) | | 3,02 | | √ | √ | | √ | | | | | √ | | | |
| | Anciens baraquements et ancienne usine de batteries | Marcali (HU) | oui | 3,02 | | √ | √ | √ | √ | | √ | | | √ | | | |
| | Ancienne centrale électrique* | Łódź (PL) | | 20,61 | oui | √ | √ | √ | √ | | √ | √ | | | | | |
| | Ancienne mine à ciel ouvert I | Rotherham (UK) | oui | 4,51 | oui | √ | √ | √ | √ | √ | | √ | | | | | |
| | Ancienne mine à ciel ouvert II | Rotherham (UK) | oui | 5,22 | oui | √ | √ | √ | √ | √ | | | | | | | |
| | Ancienne mine de charbon/ cokerie | Sheffield (UK) | oui | 10,33 | oui | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | | | | | |
| | Ancienne aciérie | Barnsley (UK) | oui | 8,81 | oui | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | | | | | |
| Ancienne usine chimique | Widnes (UK) | oui | 2,53 | oui | √ | √ | | √ | √ | √ | √ | | | | | | |

Notes: Projets du Fonds de cohésion (**) ou grands projets du FEDER (*) qui devaient être préalablement approuvés par la Commission.

Source: Rapport final d'exécution des programmes opérationnels pour les projets de la période de programmation 2000-2006; décisions d'octroi de subvention pour les projets de la période de programmation 2007-2013. Les monnaies nationales ont été converties en euros sur la base du taux de change moyen de la Banque centrale européenne correspondant à la période de programmation en question.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

La réhabilitation des friches industrielles et militaires joue un rôle essentiel dans l'augmentation de l'attractivité d'une région et contribue à la création d'emplois.

III. a)

La certification est considérée comme une bonne pratique. L'absence de certification et les disparités entre les seuils nationaux de détection de la contamination des sols ne signifient toutefois pas automatiquement que les travaux de décontamination et de réhabilitation n'ont pas été effectués correctement.

Tout projet est élaboré dans un contexte d'incertitude économique. Certains projets ont connu des retards en raison de difficultés financières dues au ralentissement économique, associées aux mesures de réduction des déficits des gouvernements nationaux. Ces deux facteurs ont eu des répercussions sur les priorités des politiques publiques. La création d'emplois constitue par ailleurs un objectif à long terme de ces projets.

La notion de «plan intégré de développement urbain» est inscrite dans les orientations stratégiques communautaires et à l'article 44 du règlement (CE) n° 1828/2006. L'instrument d'ingénierie financière Jessica ne peut être déployé que dans les régions qui sont dotées d'un tel plan. Selon l'article 8 du règlement (CE) n° 1080/2006, le FEDER peut en outre soutenir des stratégies intégrées et durables pour faire face à la forte concentration de problèmes économiques, environnementaux et sociaux dans les zones urbaines, telles que la réhabilitation de l'environnement physique et la reconversion de friches industrielles.

III. b)

En 2006, la Commission a présenté une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232), qui définirait la notion de «site contaminé» et imposerait l'établissement d'un inventaire des sites de ce type sur le territoire national des États membres. Les friches étant souvent contaminées, elles seraient également recensées. Le Parlement européen a adopté la proposition en première lecture en novembre 2007, mais le Conseil n'a pas encore adopté de position commune.

La Commission a également lancé des initiatives en dehors du cadre législatif afin de promouvoir les bonnes pratiques, par exemple favoriser la coordination de l'aménagement du territoire et la réhabilitation de friches abandonnées à la place de l'implantation sur des sites vierges.

III. c)

La Commission admet que certaines lacunes ont existé dans le passé, concernant la fixation des taux de subvention, pouvant en partie s'expliquer par le cadre réglementaire. Pour les projets relevant de la période 2000-2006 qui ont dégagé des recettes nettes substantielles, les taux maximaux de cofinancement ont été établis conformément à l'article 29 du règlement (CE) n° 1260/1999. L'évaluation du déficit de financement a été intégrée dans le règlement relatif à la période 2007-2013.

Au cours de la période 2007-2013, les recettes qui peuvent être déterminées anticipativement sont prises en considération pour une période de dix à trente ans en fonction du secteur. Dans le secteur de l'environnement, le guide de l'analyse coûts/avantages (ACA) recommande l'application d'un horizon de référence de trente ans pour l'imputation des coûts et des recettes d'un projet.

La Commission estime que l'introduction d'une clause de remboursement dans la lettre d'octroi de la subvention délivrée par l'autorité de gestion est un exemple de bonne pratique que les États membres peuvent opportunément intégrer dans leurs dispositions nationales.

L'application du principe du pollueur-payeur pose d'importantes difficultés dans la pratique. Il est souvent impossible d'exiger de la personne physique ou morale initialement responsable de la pollution de prendre en charge le coût de la réhabilitation étant donné que, dans de nombreux cas, cette personne n'existe plus ou peut démontrer qu'elle a respecté les règles applicables au moment de la pollution.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

IV. a)

La Commission approuve cette recommandation adressée aux États membres et a d'ailleurs déjà appelé de ses vœux une approche de développement intégré non seulement dans le cadre stratégique communautaire (CSC), mais aussi dans son règlement.

IV. b)

Les services de la Commission ont publié récemment un document de travail (SWD(2012) 101 final/2) énonçant des «Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols». Ce document décrit les approches qui ont été appliquées dans les États membres, notamment pour empêcher la reconversion des espaces verts et l'imperméabilisation subséquente (d'une partie) de leur surface et encourager la réutilisation de zones déjà bâties, comme les friches industrielles.

IV. c)

Au sujet du principe du pollueur-payeur et des régimes d'aides d'État, le cadre réglementaire des Fonds structurels pour la période 2007-2013 inclut d'ores et déjà les observations de la Cour.

En ce qui concerne l'introduction d'une clause de remboursement dans la lettre d'octroi de la subvention délivrée par l'autorité de gestion, la Commission la considère comme un exemple de bonne pratique que les États membres peuvent opportunément intégrer dans leurs règles nationales. Étant donné que, selon le principe de la gestion partagée, il incombe aux autorités de gestion de prendre les décisions de subvention, elles devraient également surveiller l'application de la clause de remboursement dans le cadre de la surveillance qu'elles exercent sur la mise en œuvre des projets.

IV. d)

La Commission approuve la recommandation de la Cour, mais fait remarquer qu'elle a présenté en 2006 une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232), qui constituerait une base légale pour proposer des normes européennes sur la définition des sites contaminés, les risques qu'ils représentent et les méthodes de réhabilitation envisageables. Elle souligne que l'adoption d'une législation spécifique de l'Union européenne sur les sols incombe aux colégislateurs.

Les friches se situent très souvent dans des zones urbaines. La Commission soutient déjà un développement urbain durable intégré par le biais des programmes généraux actuels et de l'initiative de l'instrument financier Jessica qui requiert l'élaboration d'un plan intégré de développement urbain.

De plus, la Commission plaide fermement pour que les États membres inscrivent la réhabilitation de friches dans leur approche intégrée pour le développement urbain, puisque la «réhabilitation des friches» compte parmi les quatre priorités d'investissement spécifiques dans le domaine urbain.

Cette approche sera sensiblement renforcée au cours de la période 2014-2020.

IV. e)

La Commission a lancé des initiatives en dehors du cadre législatif afin d'encourager les bonnes pratiques, par exemple favoriser la coordination de l'aménagement du territoire et la réhabilitation de friches abandonnées à la place de l'implantation sur des sites vierges.

En complément, la Commission rappelle que sa proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232) imposerait de faire l'inventaire des sites contaminés sur les territoires respectifs des États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

5.

La Commission souligne que les opérateurs exerçant des activités dangereuses sont rigoureusement tenus de remédier à toute pollution des sols survenue après le 30 avril 2007, date à laquelle la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale est entrée en vigueur. Elle se permet de rappeler à ce propos qu'elle a présenté en 2006 une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232), qui imposerait de faire l'inventaire de tous les sites contaminés, y compris ceux qui l'ont été avant avril 2007. Cette proposition est toujours en cours d'examen au Conseil, après que le Parlement européen a adopté sa position en première lecture en novembre 2007.

6.

La promotion d'une approche de développement intégrée et la réutilisation des friches sont des concepts généraux¹.

L'approche de développement intégrée est encouragée, car les multiples facettes de la vie urbaine — environnementale, économique, sociale et culturelle — sont étroitement liées. Une stratégie de développement urbain ne peut être couronnée de succès que si elle applique une approche intégrée. Les mesures portant sur la rénovation urbaine physique devraient donc être associées à des mesures qui encouragent l'éducation, le développement économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement.

¹ Voir article 8 du règlement (CE) n° 1080/2006 et communication «La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions», COM(2006) 385 final.

ÉTENDUE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

17.

Excepté pour les projets de grande envergure, les dossiers des projets ne sont pas conservés par la Commission, mais par les autorités de gestion des États membres.

OBSERVATIONS

23. Deuxième tiret

La certification est considérée comme une bonne pratique. Son absence n'implique toutefois pas nécessairement que les travaux de décontamination et de réhabilitation n'ont pas été exécutés correctement.

La Commission renvoie également à sa réponse au point 5 et à la référence à la proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232) présentée en 2006.

24.

Il n'existe d'harmonisation ni dans les valeurs d'analyse sur les contaminants des sols, ni dans les normes permettant d'établir si un site présente un risque important pour l'environnement et la santé humaine. La définition de «site contaminé» n'est pas non plus harmonisée à l'échelle de l'Union. En 2006, la Commission a présenté une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232), qui fournirait une définition de «site contaminé» et imposerait l'établissement d'un inventaire des sites de ce type sur le territoire national. L'adoption de cette directive procurerait la base légale requise pour l'adoption subséquente, si nécessaire et après échange d'informations avec les États membres, d'éléments techniques communs au niveau de l'Union pour l'évaluation des risques de contamination des sols, qui n'auraient aucune incidence sur l'acceptabilité des risques.

La Commission renvoie également à sa réponse au point 5.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

26.

La Commission se félicite que 20 des 22 projets achevés qui ont été audités aient atteint leurs objectifs finals dans leur intégralité ou dans une très large mesure (à plus de 90 %).

27.

Les projets de réhabilitation de friches nécessitent beaucoup de temps pour aboutir aux résultats souhaités.

Encadré 1

L'exemple de cet ancien port industriel (Barrow-in-Furness, Royaume-Uni) illustre la difficulté de mener à bien des projets dans un contexte de crise économique.

Encadré 2

En ce qui concerne l'exemple de l'ancienne raffinerie de pétrole (Braunsbedra, Allemagne), la recherche de possibilités commerciales pour les surfaces réhabilitées était une condition préalable au financement. Au moment de l'approbation du financement, l'autorité de gestion ne peut toutefois anticiper le déroulement des événements qui peuvent survenir plusieurs années plus tard. Quels que soient les critères fixés, le seul contrôle possible porte sur la crédibilité des recherches commerciales.

Encadré 3

L'exemple de l'ancienne usine de métaux (Barnsley, Royaume-Uni, désignée «Ville du renouveau» dans le plan de développement régional) illustre la difficulté de mener à bien un projet dans un contexte de crise économique. L'augmentation de l'attractivité d'une région fait partie des objectifs poursuivis par le FEDER, mais elle n'est pas toujours mesurable en termes quantitatifs.

En ce qui concerne l'ancienne aciérie (Dortmund, Allemagne), la mise en œuvre du projet est en partie tributaire de facteurs extérieurs que ni l'État membre ni la Commission ne peuvent influencer. Le fait que 22 % seulement de la surface disponible avaient été vendus à la mi-2011 peut être imputé à la crise économique.

31.

Les projets de réhabilitation de friches nécessitent beaucoup de temps pour atteindre leurs résultats et leurs effets. La création d'emplois est un objectif à long terme, en particulier lorsque les projets sont destinés à améliorer l'environnement susceptible d'accueillir une activité économique.

32.

La Commission se félicite de l'observation de la Cour.

38.

Les services de la Commission ont récemment publié un document de travail (SWD(2012) 101 final/2) énonçant des «Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols». Ce document décrit les approches qui ont été appliquées dans les États membres, en particulier pour faire obstacle à la reconversion des espaces verts et à l'imperméabilisation subséquente (d'une partie) de leur surface, et encourager la réutilisation de zones déjà bâties, comme les friches industrielles.

39.

La Commission note que, dans au moins deux des cinq États membres audités, il existait des dispositions tendant à encourager l'utilisation provisoire des friches régénérées comme espaces verts.

40.

La Commission remarque que les contraintes des budgets nationaux et/ou régionaux, l'existence de registres de friches et les incertitudes entourant la propriété des terrains influencent inévitablement l'exécution des projets.

40. Deuxième tiret

La Commission souligne que la directive proposée définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232) imposerait aux États membres de dresser un inventaire des sites contaminés sur leur territoire et de le rendre public (voir également réponse de la Commission au point 24). Les friches étant souvent contaminées, elles seraient également recensées.

43.

La Commission renvoie à sa réponse aux points 24 et 40, où elle indique que la directive proposée définissant un cadre pour la protection des sols obligerait les États membres à dresser un inventaire des sites contaminés sur leur territoire et à le rendre public.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 5

Dans le cas de la Pologne, malgré les initiatives observées à l'échelon local, un registre national permettrait sans doute une meilleure définition des priorités.

Le «Concept national de développement spatial à l'horizon 2030» que le gouvernement polonais a adopté en mars 2012 garantira néanmoins une coordination de la planification et une approche intégrée des zones redynamisées.

44.

La Commission renvoie à sa réponse au point 43.

Encadré 6

La Commission renvoie à sa réponse au point 40, deuxième tiret.

45.

Les critères de sélection des projets cofinancés par le FEDER sont fixés par les comités de suivi des programmes. La Commission appelle à ce que ces critères couvrent des aspects tels que la valeur ajoutée, le rapport coûts/bénéfices et la durabilité environnementale, et recommande l'application des meilleures pratiques.

La Commission mène plusieurs actions, en dehors des instruments juridiques, pour promouvoir les bonnes pratiques à cet égard. Dans sa communication «La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions» (COM(2006) 385 final), par exemple, elle encourage la réhabilitation des friches abandonnées à la place de l'implantation sur des sites vierges, ainsi que la coordination de l'aménagement du territoire et des politiques de cohésion afin de maîtriser l'étalement urbain. Ses services ont également organisé un atelier sur «la réutilisation des sites et des bâtiments laissés en friche» dans le cadre de la conférence 2010 sur l'initiative «Les régions, actrices du changement économique», et ont publié en ligne un rapport d'experts sur ses conclusions, exposant les bonnes pratiques.

45. Premier tiret

Cette hiérarchisation des projets et des décisions sur le taux de financement de l'UE au niveau des projets relève des compétences des autorités responsables des programmes.

48. Deuxième tiret

La Commission admet que certaines lacunes ont existé dans le passé, concernant la fixation des taux de subvention, pouvant en partie s'expliquer par le cadre réglementaire. Pour les projets de la période 2000-2006 qui ont dégagé des recettes nettes substantielles, les taux maximaux de cofinancement ont été établis conformément à l'article 29 du règlement (CE) n° 1260/1999. L'évaluation du déficit de financement a été intégrée dans le règlement relatif à la période 2007-2013.

Encadré 7

En ce qui concerne la réserve foncière publique (Halton, Royaume-Uni), la méthode du déficit de financement qui prévaut depuis 2007 ne s'est pas appliquée uniformément au cours de la période 2000-2006. Le cofinancement du FEDER est inférieur au taux maximal d'intervention tel qu'il est prévu à l'article 29 du règlement (CE) n° 1260/1999, et a par conséquent bel et bien pris en considération les recettes potentielles susceptibles d'être obtenues conformément à la réglementation pertinente.

Pour ce qui est de l'ancien projet de centrale nucléaire (Arneburg, Allemagne), la méthode du déficit de financement qui prévaut depuis 2007 ne s'est pas appliquée uniformément au cours de la période 2000-2006 (voir article 29, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1260/1999).

49.

La Commission admet que certaines lacunes ont existé dans le passé, concernant la fixation des taux de subvention, pouvant en partie s'expliquer par le cadre réglementaire. Pour les projets générant des recettes nettes substantielles, les taux maximaux de cofinancement ont été établis conformément à l'article 29, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1260/1999, qui s'applique aux trois cas suivants. La méthode du déficit de financement a été inscrite dans le règlement relatif à la période 2007-2013.

49. Premier tiret

La Commission souligne que, pour huit des quinze projets audités pour lesquels le bénéficiaire a procédé à une évaluation du déficit de financement, la Cour n'a pas émis d'observations sur les éventuelles recettes qui ont été générées dans d'autres projets menés par le même promoteur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

49. Deuxième tiret

La valeur marchande du terrain requiert en effet une évaluation indépendante. La Commission note que, pour 22 des 27 projets audités, la Cour n'a émis aucune observation sur cette évaluation.

Encadré 8

En ce qui concerne l'ancienne mine/cokerie (Sheffield, Royaume-Uni), la Commission renvoie à sa réponse à l'encadré 7.

Encadré 9

En ce qui concerne l'ancienne mine à ciel ouvert (Rotherham, Royaume-Uni), l'éligibilité du terrain acheté aurait dû être analysée au regard du régime des aides d'État conformément à la règle n° 5 du règlement (CE) n° 1685/2000. Selon ce régime, le terrain aurait dû être évalué à une valeur nulle ou, dans certaines circonstances, au niveau le plus bas du prix d'achat effectif ou de la valeur marchande.

S'agissant de l'ancienne aciérie (Dortmund, Allemagne), la Commission suivra le dossier.

50.

Le principe du pollueur-payeur, tel qu'il est inscrit à l'article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), est un pilier de la politique environnementale. Il s'adresse néanmoins à l'action de l'Union, et un particulier ne saurait invoquer cette disposition en tant que telle aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale intervenant dans un domaine relevant de la politique de l'environnement lorsque n'est applicable aucune réglementation de l'UE adoptée sur le fondement de ce même article². En d'autres termes, cet article est contraignant à l'égard des États membres dans la mesure où il lui a été donné corps au moyen d'un acte de la législation secondaire au niveau de l'Union, comme une directive (par exemple directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale, directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau, directive-cadre 2008/98/CE sur les déchets, directive 2006/21/CE sur les déchets de l'industrie extractive, etc.).

Aux termes des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement³, si un tel acte secondaire n'existe pas au niveau de l'Union, la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur est applicable dans la mesure où le droit national pertinent le prévoit.

² Arrêt du 9 mars 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-378/08, point 46.

³ JO C 82 du 1.4.2008, p. 1-33.

51.

En complément aux commentaires relatifs au point 50, la proposition de la Commission sur une directive définissant un cadre pour la protection des sols entraînerait la mise en place d'un mécanisme économique adéquat pour financer le repérage et l'assainissement des «sites orphelins» (c'est-à-dire les sites contaminés pour lesquels, sous réserve de l'application du principe du pollueur-payeur, la personne physique ou morale responsable de la contamination ne peut être identifiée, ne peut être tenue pour responsable en vertu de la législation nationale ou de l'UE, ou ne peut être astreinte à supporter les coûts du repérage et de l'assainissement).

53.

La Commission reconnaît que les autorités responsables des programmes doivent être attentives afin de limiter le risque décrit.

54.

Comme la Cour l'explique aux points 53 à 55, les projets audités se sont heurtés à de nombreuses difficultés, notamment en ce qui concerne les accords entre les vendeurs et les promoteurs de terrains pollués.

Encadré 10

En ce qui concerne l'ancienne aciérie (Dortmund, Allemagne), la Commission suivra le dossier.

55.

La Commission recommande toujours que la valeur du terrain (et des bâtiments) soit évaluée par un expert qualifié indépendant ou un organisme officiel dûment agréé (règle n° 5 du règlement (CE) n° 1685/2000).

Encadré 11

En ce qui concerne l'ancienne usine chimique (Widnes, Royaume-Uni) et l'ancienne mine de charbon/cokerie (Sheffield, Royaume-Uni), la Commission suivra les dossiers.

S'agissant de l'ancienne mine à ciel ouvert (Rotherham, Royaume-Uni), l'autorité de gestion a déclaré à la Commission qu'elle a effectué des démarches visant à informer la Homes and Communities Agency (HCA, nouvel organisme responsable propriétaire) de la situation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

57.

La Commission estime que l'introduction d'une clause de remboursement dans la lettre d'octroi de la subvention délivrée par l'autorité de gestion est un exemple de bonne pratique que les États membres peuvent opportunément intégrer dans leurs règles nationales.

Pour la période de programmation 2000-2006, l'article 29, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1260/1999 limitait la participation de l'UE à des projets générateurs de recettes en fonction de l'objectif prioritaire et du secteur de l'investissement. Pour la période 2007-2013, l'article 55, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1083/2006 énonce des lignes directrices générales pour la gestion des recettes qui n'ont pas été comptabilisées au moment de la présentation du projet. Des lignes directrices supplémentaires sur l'approche normalisée relative au calcul du déficit de financement et aux projets générateurs de recettes ont été formulées en 2008 dans le guide de l'analyse coûts/avantages (ACA) qui s'applique à tous les États membres, mais peut être adapté aux spécificités nationales. En conséquence, certains États membres ont adopté leurs propres lignes directrices sur l'ACA de sorte que certaines différences peuvent être constatées d'un État membre à l'autre. Des notes d'orientation claires et exhaustives sur les projets générateurs de recettes ont été publiées au début de la période de programmation 2007-2013 (COCOF 07/0074/09 et 08/0012/02).

58.

De l'avis de la Commission, en ce qui concerne les projets ne permettant pas d'attendre ou de calculer des recettes au moment de l'approbation, l'autorité de gestion devrait pouvoir contrôler après l'achèvement des projets si des recettes ont été générées. La période désignée dans le règlement est appropriée, car elle offre un équilibre entre la nécessité d'examiner les recettes éventuelles au moment où elles sont obtenues et l'attente raisonnable de l'autorité de gestion et des bénéficiaires de clôturer les projets lorsqu'ils sont terminés.

59.

La réhabilitation de sites ou de friches militaires et industrielles constitue une première étape dans l'augmentation de l'attractivité d'une région. Elle représente un fondement indispensable pour le développement d'activités créatrices d'emplois.

60.

Certains projets ont accusé des retards en raison des contraintes de financement liées à la crise économique, et la création d'emploi fait partie de leurs objectifs à long terme.

61.

L'application du principe du pollueur-payeur pose d'importantes difficultés dans la pratique. Il est souvent impossible d'exiger de la personne physique ou morale initialement responsable de la pollution de prendre en charge le coût de la réhabilitation étant donné que, dans de nombreux cas, cette personne n'existe plus ou peut démontrer qu'elle a respecté les règles applicables au moment de la pollution.

62.

La Commission estime que l'introduction d'une clause de remboursement dans la lettre d'octroi de la subvention délivrée par l'autorité de gestion est un exemple de bonne pratique que les États membres peuvent opportunément intégrer dans leurs règles nationales.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

64.

La certification est considérée comme une bonne pratique. L'absence de certification et les disparités entre les seuils nationaux de détection de la contamination des sols ne signifient toutefois pas automatiquement que les travaux de décontamination et de réhabilitation n'ont pas été effectués correctement. La proposition de la Commission sur une directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232) fournirait une définition du «site contaminé» et imposerait l'établissement d'un inventaire des sites de ce type sur le territoire national des États membres.

65.

Les projets sont toujours élaborés dans un contexte d'incertitude économique. De plus, le ralentissement économique, conjugué aux mesures de réduction des déficits des gouvernements nationaux, affecte les priorités des politiques publiques.

La notion de «plan intégré de développement urbain» est inscrite dans les orientations stratégiques communautaires et à l'article 44 du règlement (CE) n° 1828/2006. L'instrument d'ingénierie financière Jessica ne peut être déployé que dans les régions qui sont dotées d'un tel plan. Selon l'article 8 du règlement (CE) n° 1080/2006, le FEDER peut en outre soutenir des stratégies intégrées et durables pour faire face à la forte concentration de problèmes économiques, environnementaux et sociaux dans les zones urbaines, telles que la réhabilitation de l'environnement physique et la reconversion de friches industrielles.

Recommandation 1 aux États membres

La Commission approuve cette recommandation adressée aux États membres et a d'ailleurs déjà appelé de ses vœux une approche de développement intégré non seulement dans le cadre stratégique communautaire, mais aussi dans son règlement.

Recommandation 1 a) à la Commission

La Commission approuve la recommandation de la Cour, mais fait observer qu'elle a présenté en 2006 une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232), qui constituerait une base légale pour proposer des normes de l'UE sur la définition des sites contaminés, les risques qu'ils représentent et les méthodes de réhabilitation envisageables.

Cette directive harmoniserait la définition de «site contaminé» dans l'ensemble de l'Union et instaurerait, entre autres, l'obligation pour les États membres d'assainir les sites contaminés. Elle permettrait aussi à la Commission d'adopter, si nécessaire et après échange d'informations avec les États membres, des éléments techniques communs au niveau de l'Union pour l'évaluation des risques de la contamination des sols.

La Commission souligne que l'adoption d'une législation spécifique de l'UE sur les sols incombe aux colégislateurs.

Recommandation 1 b) à la Commission

Les friches se situent très souvent dans des zones urbaines. La Commission soutient déjà un développement urbain durable intégré par le biais des programmes généraux actuels. Cette approche sera sensiblement renforcée au cours de la période 2014-2020, avec l'exigence qu'au moins 5 % du budget alloué aux États membres au titre du FEDER soient consacrés à des actions intégrées pour un développement urbain durable. Le développement urbain intégré est également favorisé par l'initiative de l'instrument financier Jessica, qui requiert l'élaboration d'un plan intégré de développement urbain.

De plus, la Commission plaide fermement pour que les États membres inscrivent la réhabilitation des friches dans leur approche intégrée pour le développement urbain, puisque la «réhabilitation des friches» compte parmi les quatre priorités d'investissement spécifiques dans le domaine urbain.

Réponse commune aux points 66 et 67

Des facteurs externes qui échappent à la responsabilité des autorités chargées des programmes, comme les contraintes des budgets nationaux et/ou régionaux et les incertitudes entourant la propriété des terrains, ont toujours une incidence sur l'exécution de projets de réhabilitation.

La proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006) 232) contraindrait les États membres à dresser l'inventaire des sites contaminés sur leur territoire et à le rendre public. Les friches étant souvent contaminées, elles seraient également recensées.

68.

Les critères de sélection des projets cofinancés par le FEDER sont fixés par les comités de suivi des programmes. La Commission demande que ces critères couvrent des aspects tels que la valeur ajoutée, le rapport coûts/bénéfices et la durabilité environnementale, et recommande l'application des meilleures pratiques.

La Commission a également lancé des initiatives en dehors du cadre législatif afin de promouvoir les bonnes pratiques, par exemple favoriser la coordination de l'aménagement du territoire et la réhabilitation de friches abandonnées à la place de l'implantation sur des sites vierges.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 2 b) aux États membres

La Commission rappelle que ses services ont récemment publié un document de travail (SWD(2012) 101 final/2) énonçant des «Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols». Ce document décrit les approches qui ont été appliquées dans les États membres, notamment pour empêcher la reconversion des espaces verts et l'imperméabilisation subséquente (d'une partie) de leur surface, et encourager la réutilisation de zones déjà bâties, comme les friches industrielles.

Recommandation 2 à la Commission et aux États membres

La Commission a lancé des initiatives en dehors du cadre législatif afin de promouvoir les bonnes pratiques, par exemple favoriser la coordination de l'aménagement du territoire et la réhabilitation de friches abandonnées à la place de l'implantation sur des sites vierges.

70.

La Commission admet que certaines lacunes ont existé dans le passé, concernant la fixation des taux de subvention, pouvant en partie s'expliquer par le cadre réglementaire. Pour les projets relevant de la période 2000-2006 qui ont dégagé des recettes nettes substantielles, les taux maximaux de cofinancement ont été établis conformément à l'article 29, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1260/1999. La méthode du déficit de financement a été inscrite dans le règlement relatif à la période 2007-2013.

71.

La Commission estime que l'introduction d'une clause de remboursement dans la lettre d'octroi de la subvention délivrée par l'autorité de gestion est un exemple de bonne pratique que les États membres peuvent opportunément intégrer dans leurs règles nationales. Néanmoins, étant donné qu'en vertu du principe de gestion partagée, les autorités de gestion prennent les décisions de subvention, elles devraient également surveiller l'application de la clause de remboursement dans le cadre de la surveillance qu'elles exercent sur la mise en œuvre des projets.

De l'avis de la Commission, les projets ne permettant pas d'attendre ou de calculer des recettes au moment de l'approbation, l'autorité de gestion devrait pouvoir contrôler après l'achèvement des projets si des recettes ont été générées. La période désignée dans le règlement est appropriée, car elle offre un équilibre entre la nécessité d'examiner les recettes éventuelles au moment où elles sont obtenues et l'attente raisonnable de l'autorité de gestion et des bénéficiaires de clôturer les projets lorsqu'ils sont terminés.

72.

La Commission prend acte de ce que les autorités responsables des programmes doivent être attentives afin de limiter le risque décrit résultant d'accords complexes entre pollueurs, propriétaires des terrains et promoteurs.

La Commission recommande toujours que la valeur du terrain (et des bâtiments) soit évaluée par un expert qualifié indépendant ou un organisme officiel agréé (règle n° 5 du règlement (CE) n° 1685/2000).

73.

La Commission convient que les autorités nationales doivent toujours respecter les règles relatives aux aides d'État, car celles-ci font partie des obligations réglementaires des Fonds structurels.

Recommandation 3 e) aux États membres

La Commission estime que l'introduction d'une clause de remboursement dans la lettre d'octroi de la subvention délivrée par l'autorité de gestion est un exemple de bonne pratique que les États membres peuvent opportunément intégrer dans leurs règles nationales. Cependant, étant donné qu'en vertu du principe de gestion partagée, les autorités de gestion prennent les décisions de subvention, elles devraient également surveiller l'application de la clause de remboursement dans le cadre de la surveillance qu'elles exercent sur la mise en œuvre des projets.

Recommandation 3 a) à la Commission

En ce qui concerne la définition de principes communs relatifs à l'application du principe du pollueur-payeur, la Commission estime que ces principes existent déjà.

Recommandation 3 b) à la Commission

La Commission a déjà mis en œuvre la recommandation de la Cour. Le respect des règles relatives aux aides d'État a toujours constitué une exigence réglementaire. Au cours de la période de programmation 2007-2013, le cadre réglementaire de la Commission prévoit que la méthode du déficit de financement doit être prise en considération. En accord avec les États membres, la Commission a fourni des notes d'orientation claires et exhaustives sur les projets générateurs de recettes au début de la période de programmation (COCOF 07/0074/09 et 08/0012/02).

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 23/2012

Les actions structurelles de l'UE ont-elles contribué avec succès à la régénération de friches industrielles et militaires?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2013 — 55 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-097-1

doi:10.2865/57537

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

EN EUROPE, LE NOMBRE DE SITES INDUSTRIELS ET MILITAIRES DÉGRADÉS (APPELÉS «FRICHES») QUI NÉCESSITENT D'ÊTRE RÉGÉNÉRÉS VA CROISSANT. UN GRAND NOMBRE D'ENTRE EUX EST CONTAMINÉ. L'UE A SOUTENU LA RÉGÉNÉRATION DE FRICHES DANS LE CADRE DE SES ACTIONS STRUCTURELLES AFIN DE PROTÉGER LA SANTÉ HUMAINE ET L'ENVIRONNEMENT ET DE LIMITER L'ÉTALEMENT URBAIN.

LA COUR A ÉVALUÉ SI LES OBJECTIFS DES PROJETS DE RÉGÉNÉRATION FINANCÉS PAR L'UE AVAIENT ÉTÉ ATTEINTS, SI LE CIBLAGE DE L'AIDE DE L'UE REPOSAIT SUR DES CRITÈRES SOLIDES ET SI LES RÉSULTATS AVAIENT ÉTÉ OBTENUS AU MOINDRE COÛT POUR LE BUDGET DE L'UNION.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9241-097-1



9 789292 410971